

Fejezetek a gazdasági alkotmányosság (gazdasági jogalkotás) témaköréből



KUKORELLI ISTVÁN

dialóg Campus

FEJEZETEK A GAZDASÁGI ALKOTMÁNYOSSÁG
(GAZDASÁGI JOGALKOTÁS) TÉMAKÖRÉBŐL

Kukorelli István

FEJEZETEK A GAZDASÁGI
ALKOTMÁNYOSSÁG
(GAZDASÁGI JOGALKOTÁS)
TÉMAKÖRÉBŐL

DIALÓG CAMPUS ❖ BUDAPEST, 2020

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében jelent meg.

Szakmai lektor
Prof. Dr. Stumpf István

© Szerző, 2020
© Kiadó, 2020

A mű szerzői jogilag védett.

Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva.

A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Előszó	9
A gazdasági alkotmányosság alkotmányos keretei, szabályrendszere, intézményei, eszközei	11
1. Mit szabályoztak(nak) az alkotmányok általában és a gazdasági alkotmányosság címén?	11
2. A gazdasági alkotmány, alkotmányosság (kormányzás) fogalma	13
3. Az Alaptörvény gazdasági alkotmányossággal összefüggő főbb tételei	16
4. Záró gondolatok – Az állami beavatkozás, a kormány cselekvőképessége, a tesztek és a mércék	21
Felhasznált irodalom	24
Jogforrások	26
A közpénzügyek elköltésének és felügyeletének egyes alkotmányossági kérdései	27
1. A közpénzügyek és közpénz fogalmáról	27
2. Közpénzügyi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában	29
3. A közbeszerzések alkotmányjogi alapjai	33
4. Az összeférhetetlenség megítélése a közbeszerzési eljárásokban	35
5. A közbeszerzési eljárásból kizárt ajánlattevők alkotmányossági kérdései	38
Felhasznált irodalom	41
Jogforrások	42

A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a Kbt.**64. §-a szerinti öntisztázás gyakorlati tapasztalatairól****(KÉ 2017. évi 55. sz.)**

	43
1. A tulajdon jelentőségéről	43
2. A tulajdon védelme alapjogi megközelítésben	50
3. Összegzés	58
Felhasznált irodalom	59
Jogforrások	60

Az ISDS vitarendezési eljárás alkotmánybíróági**megítélése hazánkban, figyelemmel az uniós beruházási****politikára**

	61
Bevezetés	61
1. ISDS az Alkotmánybíróság előtt	63
2. Az ISDS uniós jogi vetülete	72
3. Következtetések– Korlátozható az ISDS az uniós jog alapján?	80
Felhasznált irodalom	82
Jogforrások	84

A differenciált munkajogi szabályozás alkotmányjogi**lehetőségei – különös tekintettel a kiségzisztenciális****munkáltatók kárfelelősségére**

	85
Bevezetés	85
1. A 41/2009. (III. 27.) AB határozat áttekintő bemutatása	86
2. A kiségzisztenciájú munkáltatókra vonatkozó differenciált szabályozás alapjogi vizsgálata	88
3. A differenciált szabályozás észszerűségének munkajogi vizsgálata	93
Felhasznált irodalom	99
Jogforrások	100

A helyi önkormányzás elve vagy joga?

	101
1. A helyi önkormányzatok alkotmányos fogalmi meghatározottsága	101
2. Az önkormányzati autonómia tartalma	104
3. Az önkormányzati rendeletalkotás	109
4. A helyi önkormányzatok vagyona	111

5. A helyi önkormányzatok államszervekhez való viszonya az Alaptörvényben	112
6. Az önkormányzati jogvédelem	113
7. A „régí” és „új” összevetése	114
8. Konklúzió	115
Felhasznált irodalom	117
Jogforrások	117
 A hozzájárulás mint adatkezelési jogalap jelene és jövője az információs társadalomban	 119
1. A személyes adatok védelmének jogi környezete	119
2. A hozzájárulás mint jogalap szabályai és alkalmazásának keretei a GDPR szerint	123
3. A hozzájárulás problémái	126
4. Konklúzió	134
Felhasznált irodalom	136
Jogforrások	137
 A tisztességes eljáráshoz való jog nemzetközi és hazai fejlődése	 139
Bevezetés	139
1. A bírósághoz fordulás joga és a tisztességes eljáráshoz való jog megjelenése nemzetközi dokumentumokban	140
2. A bírósághoz fordulás joga és a tisztességes eljáráshoz való jog a magyar jogrendszerben	148
3. Záró gondolatok	155
Felhasznált irodalom	158
Jogforrások	158

Előszó

A jelen tanulmánykötet egy általános, a gazdasági alkotmányosságról szóló írást követően hét konkrét tanulmányt tartalmaz a gazdasági alkotmányosság rendkívül tarka világából, kapcsolódva az Államtudományi Kutatóműhely tagjainak témaválasztásához.¹ A kutatóműhely valamennyi tagjának, név szerint különösképpen Glavanits Juditnak, Nagy Klárának, Ferenc Jácintnak, Horváthy Balázsnak, Karácsony Gergelynek, Keserű Barna Arnoldnak, Wellmann Barna Bencének köszönöm, hogy tudományos alapossággal, nagy munkabírással és szorgalommal, a határidőket betartva végezték munkájukat, készítették el naprakész tudományos beszámolóikat és nem utolsósorban tanulmányaikat, monográfiáikat. Segítségük nélkül ez a tanulmánykötet sem jöhetett volna létre.

Abban reménykedem, hogy közös munkánk eredményes volt, és hozzájárul az állam gazdasági szerepvállalásának jobb megértéséhez, továbbá segítséget nyújt a közjó szolgálatát célzó hatékony és demokratikus kormányzáshoz.

Budapest, 2018. szeptember

Dr. Kukorelli István
egyetemi tanár, kutatásvezető

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, *A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés* elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *Az állam gazdasági szerepvállalásának hatásvizsgálata egyes ágazatokban* elnevezésű Államtudományi Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

A gazdasági alkotmányosság alkotmányos keretei, szabályrendszere, intézményei, eszközei

„Laissez-faire vagy protekcionizmus? – ez a politikai és államfilozófiai kérdések kérdése.” (Somló Bódog)²

1. Mit szabályoztak(nak) az alkotmányok általában és a gazdasági alkotmányosság címén?

A gazdasági alkotmányosság fogalmát az újkori alkotmányozás teremtette meg. A hagyományos, liberális alkotmányok kitiltották a gazdaság területéről az államot, legfeljebb a tulajdon szentségét és a piacgazdaságot szabályozták, továbbá a költségvetés néhány, főképp hatásköri elemét.

A korábbi, 19–20. századi alkotmányokban – ez jellemzi egyébként a mai alkotmányokat is – történetileg három nagy szabályozási tárgykör emelkedik ki. Az alkotmányok szabályozták mindenekelőtt:

- az emberi és állampolgári alapjogokat;
- az államszervezet alapjait és
- a jogrendszer alapjait.

Az alapjogok szabályrendszere egyre kiterjedtebb, az alapjogok három generációja a nagy alkotmányozási hullámok mentén (liberális alkotmányok, szociális alkotmányok, integrálódó globális alkotmányok) egymásra épül, állandóan gyarapszik, beleértve a gazdasági alapjogok térnyerését is.

Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata óta (1948. december 10.) az alapjogok szabályozásában nagy szerepe van az úgynevezett külső közjognak a belső közjog rovására. A nemzeti alkotmányokban kialakulni látszik egy egyetemes,

nemzetközi alapjogvédelmi szint, amely különösen az euroatlanti térségre igaz. Az alapjogok szabályozására több államban jellemző a deklaráció típusú szabályozás (például amerikai, francia, cseh, svéd alkotmány). A konkrét alapjogok szabályrendszerét illetően az alkotmányok *magalkotmánynak* tekinthetők, mert azokat általában önálló törvények vagy jogágak részletezik.

Az államszervezet alapjait tekintve a kormányzati rendszer, a törvényhozás és a végrehajtás viszonya szinte minden alkotmány központi és kizárólagos tárgyköre. Van olyan alkotmány – klasszikusan ilyen az amerikai –, amely lényegében csak ezt szabályozza. Az alkotmányokban találhatjuk meg a harmadik hatalmi ág, az igazságszolgáltatás alapelveit és szervezeti alapjait. A legtöbb alkotmány rögzíti a municipális hatalom, az önkormányzati rendszer elvi tételeit, az önkormányzati jogokat, gazdálkodásukat, az állami területi beosztást és az önkormányzatoknak a kormányzati szervezetrendszerrel való kapcsolatát.

Új jelenség az államszervezeti szabályokban, hogy fokozatosan erősödik a legnagyobb kiterjedésű államrezon, a közigazgatási szervek alkotmányos szabályozása. Új jelenség az is, hogy a klasszikus hatalmi ágakhoz képest besorolhatatlan, *sui generis* típusú állami szervek is alkotmányos rangot kapnak, így például az alkotmánybíróság és az ombudsman intézménye az alkotmányvédelemben, a gazdasági alkotmányosság területén pedig az állami számvevőszékek és a nemzeti bankok.

A szakirodalomban kevésbé szokták hangsúlyozni, hogy a jogrend alapjainak meghatározása is klasszikus alkotmányjogi szabályozási tárgykör, ennek fényében izgalmas kérdés, hogy egyáltalán szükség van-e ezen a ponton tehermentesítő, külön jogalkotási törvényre. Régi alkotmányos tétel, hogy jogalkotói hatáskört csak és kizárólag az alkotmányozó hatalom telepíthet, amely egyúttal meghatározza a jogszabályok hierarchikus rendjét is. Több alkotmány részletesen felsorolja a kizárólagos törvényhozási tárgyakat (például az állam kizárólagos tulajdoni tárgyköreit), és tartalmazza a törvényalkotási döntéshozatal alapjait. A 2011. évi magyar Alaptörvény erőteljesen szabályozza a jogrendet, különösen a sarkalatos törvények katalógusa nevezhető világviszonylatban is gazdagnak.

A jogalkotás alkotmányos rangra emelése a gazdasági élet egyes ágazatainak jogalkotása és a gazdasági kormányzás nézőpontjából rendkívül jelentős. Egy demokratikus jogállamban a hierarchián kívüli gazdasági irányítás lényegében a jogalkotással történik, ezt vizsgálják a kötetben közölt egyes tanulmányok is. Korántsem közömbös kérdés, hogy törvényi vagy rendeleti típusú a jogalkotással történő kormányzati beavatkozás, „irányítás”.

Az említett három fő irányon kívül az újabb alkotmányokban (második vagy *neolatin* és harmadik vagy *közép-kelet-európai* alkotmányok) gazdagodott a gazdasági és a társadalmi-politikai rend szabályozása is. Természetesen korábban is voltak szociális szellemű alkotmányok (klasszikus példa a weimari és a mexikói alkotmány), és a szocialista típusú alkotmányok is ideológiájuknak megfelelően a társadalmi, a gazdasági, a politikai rend című fejezettel kezdődtek.³ A gazdasági és a politikai alkotmányosság kérdése számos problémát vet fel, a szabályozás küszöbértéke állandó viták forrása.

Láthatóan határozott irány az alkotmányok és az alkotmányjog normativitásának erősödése, a mai alkotmányjog összehasonlíthatatlanul normatívabb a 19–20. századi elődjénél. Meghaladott tehát az a nézet, hogy léteznek alkotmány alatti szabályozási területek, ma már a pártok, a pénz, a média, az internet és különösen a gazdaság sem az. Amennyire öröndetes az alkotmányjogi normativitás erősödése, annyira veszélyes is lehet a túlszabályozás. A nem klasszikus szabályozási területekre túlságosan és meggondolatlanul kalandozó, beavatkozó típusú, túl protekcionista alkotmányok ugyanis könnyen felpuhulhatnak, programjellegűvé válhatnak, gyengítve ezzel az alkotmányvédelem erejét. Igaz ez a gazdasági alkotmányosság normáira is. A fő kérdés: mennyi államot és hol, mennyi jogot és hol (*ius – non ius*) a gazdasági beavatkozás során.⁴

2. A gazdasági alkotmány, alkotmányosság (kormányzás) fogalma

A témával foglalkozó szakirodalom szerint a gazdasági alkotmány a legtágabb értelemben a gazdaság egészére közvetlenül vagy érintőlegesen vonatkozó valamennyi alkotmányos rendelkezést magában foglalja. A normák között feltétlenül megtalálhatjuk az állam gazdaságfilozófiáját és az ezzel kapcsolatos alkotmányos alapelveket, a második generációs gazdasági, szociális és kulturális alapjogokat, a közpénzügyek szabályait (költségvetési jog, monetáris jog) és az ezekkel kapcsolatos döntéshozó-ellenőrző szerveket.

³ TAKÁCS 2007, 27–29.

⁴ Az alkotmányok szabályozási tárgyköreit európai viszonylatban lásd: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban* 2016.

A gazdasági alkotmány szabályai tipikusan az alkotmányjog úgynevezett áttételes normái, mivel azokat külön jogágak, ágazati jogszabályok sokasága részletezi és hajtja végre.

A gazdasági jog fogalmával először a magyar szakirodalomban *Sárközy Tamás* foglalkozott, az általa szerkesztett *Gazdasági jog* című tankönyv hosszú ideig egy új köztes jogág tanításának alapja volt az egyetemeken. Más munkáiban, tanulmányaiban már eljutott a gazdasági alkotmányosság nézőpontjához, fogalmi tételeihez is.⁵ Több monográfiájában foglalkozott a gazdasági kormányzás kérdéseivel. Egyik könyvében a gazdasági kormányzás alapelemeit a következőképpen foglalja össze: „A kormányzati gazdaságpolitika egyik szelete tehát egyik oldalon a kormányzati fiskális politika (költségvetési politika, közteherviselés, adó), a másik oldalon a reálgazdaság – ipar, kereskedelem, szolgáltatások, közlekedés, építőipar – fejlesztése áll. [...] A kormány gazdaságpolitikája voltaképp a költségvetésben testesül meg, a költségvetés elkészülése, illetve parlamenti vitája és elfogadtatása a kormányzati tevékenység talán legkritikusabb része. A költségvetés – érdekegyeztetések egész sorát feltételező – gondos előkészítése a kormányzás egyik kulcskérdése. Az előző évi költségvetés közjogi értékelése pedig lényegében a zárszámadás parlamenti elfogadtatásával történik. [...]”

A kormányzati gazdaságpolitika pénzügyi részének – a világválság után különösen fontossá vált – eleme a bank- és biztosítésszektorral való kormányzati kapcsolat, és ennek keretében az állami bankfelügyelet, amelyre egyre jobban külön kormányzati szervek szerveződnek. [...]

A gazdaságpolitika alapvető része továbbá a munkaügy és a foglalkoztatáspolitikai. [...]

A kormányzati gazdaságpolitikához vagy leegyszerűsítetten kifejezve a gazdasági kormányzáshoz még számos további terület is tartozik. Ilyen például a kormányzati versenypolitika, a fogyasztóvédelem, a környezetvédelem. [...]

Végül az információs társadalom korában alapvető a hírközlés, illetve az informatika fejlődése, amely jelenleg az innováció egyik alapterülete. [...]

Az információs eszköztár fejlődése, az e-kormányzás és az e-közigazgatás igen fontos eszköze a lakossági ügyek jobb intézésének, a lakosság számára történő hatósági szolgáltatásoknak, de egyben felértékelte az adatvédelmet is [...].”⁶

⁵ SÁRKÖZY 1981, 69–86.

⁶ SÁRKÖZY 2012, 83–87.

Ugyancsak sokat írt a gazdasági alkotmányjogról *Vörös Imre*, aki alkotmánybíróként a gazdasági alkotmányosság egyik teoretikusának tekinthető, ezzel kapcsolatos különvéleményei nagyon tanulságosak.⁷

A közigazgatás nézőpontjából – amely a legszélesebb fronton találkozik a gazdaság egyes ágazataival – említendő meg *Ficzere Lajos* munkássága.⁸

Az újabb irodalomból a gazdasági alkotmányosság definiálását illetően *Drinóczi Tímea* nevét kell kiemelni, aki többek között így határozta meg a gazdasági alkotmány (alkotmányosság) fogalmát: „A gazdasági alkotmány a gazdaságra vonatkozó alkotmányi normák összessége, azaz minden olyan alkotmányi rendelkezést tartalmaz, amely az állami gazdaságpolitikát érinti.”⁹

Drinóczi több korábbi munkájában is részletesen foglalkozott a gazdasági alkotmányossággal.¹⁰

Drinóczi ezen munkáira hivatkozva *Téglási András* úgy véli, hogy „[a] gazdasági alkotmány a gazdaságra vonatkozó alkotmányi normák összessége, amely minden olyan alkotmányos rendelkezést magába foglal, amely az állami gazdaságpolitikára, illetve a gazdaságra vonatkozik vagy azt érinti.” Majd így folytatja: „Bármilyen is a gazdasági alkotmány, annak az alkotmányos jogállamban – mintegy »részalkotmányként« – valamilyen módon mindenképpen tartalmaznia kell a munkaalkotmányt, a tulajdonalkotmányt, a szociális alkotmányt, illetve a pénzügyi alkotmányt. A munkaalkotmányba sorolhatók a »tarifális és az együttes munkaszerződések kötelező erejére, illetve a munkaközvetítésre és a munkavállaló-védelemre vonatkozó alkotmányos rendelkezések«. A vállalkozásalkotmány alatt a vállalkozás szabadságának alkotmányos biztosítását; a tulajdonalkotmány alatt a tulajdoni rendszerre vonatkozó szabályokat értjük, mint például a tulajdonjog, birtokjog, nyugdíj, részvény. A szociális alkotmány esetén az állam alkotmányból eredő szociális szerepvállalására gondolunk, míg a pénzügyi alkotmány fogalma alá az adózásra, költségvetésre, valamint a jegybankra vonatkozó alkotmányos rendelkezések esnek.”¹¹

⁷ VÖRÖS 1994; VÖRÖS 1993; VÖRÖS 2000.

⁸ Ficzere Lajos tudományos közleményeit tartalmazza: FAZEKAS 2015, 233–242. A kötetben számos tanulmány foglalkozik a gazdaságra és az egyes ágazatokba történő állami beavatkozás kérdéskörével, alkotmányosságával (például Bándi Gyula, Fábian Adrián, Fazekas János, Simon István, Szalai Éva írásai).

⁹ DRINÓCZI 2012.

¹⁰ DRINÓCZI 2005; DRINÓCZI 2007.

¹¹ TÉGLÁSI 2019, 201–202.

3. Az Alaptörvény gazdasági alkotmányossággal összefüggő főbb tételei

Az 1989–2011 közötti korszak alkotmányozására jellemző volt az alulszabályozás, a tulajdon, a piacgazdálkodás és a vállalkozás szabadsága tételek, továbbá a gazdasági alapjogok kivételével alig találhatók gazdasági renddel összefüggő normák. Mindez jelentősen befolyásolta az alkotmány értelmezésére hivatott Alkotmánybíróság értelmezési mozgásterét, bár több, a gazdasági alkotmányosságot érintő határozat született ebben a korszakban is.¹²

Az Alkotmánybíróság mozgásterét jól érzékelteti a 33/1993. (V. 28.) AB határozat: „Az Alkotmány – a piacgazdaság deklarálásán túl – gazdaságpolitikailag semleges. Az Alkotmányból az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma, illetőleg az állami vagyon korlátozhatósága és annak nagysága közvetlenül nem vezethető le. Az állam gazdaságpolitikájára vonatkozó közvetlen alkotmányi rendelkezés az Alkotmány 10. §-a, amelynek (2) bekezdése szerint az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg. Eszerint az állam gazdaságpolitikájának meghatározása terén – az Alkotmány 9. §-ának korlátai között – igen nagy a jogalkotó szabadsága, az Alkotmánybíróság kompetenciája pedig igen korlátozott.”¹³ Mindezek ellenére az Alkotmánybíróság több száz határozatában foglalkozott a gazdasági alkotmányosság különböző témaköreivel, így például a piacgazdasággal, a szerződési szabadsággal, a vállalkozáshoz való joggal, a versenyszabadsággal és különös erővel a tulajdonjoggal, ahol sajátos, úgynevezett közérdekűségű tesztet is kialakított. Ugyancsak értelmezte a gazdasági, szociális és kulturális jogokat a szükségességi-arányossági teszt alapján. Tanulságos határozatokat hozott a költségvetési törvény mibenlétéről.¹⁴

A következőkben az Alaptörvény szerkezete szerint haladva a gazdasági alkotmányossággal közvetlenül vagy közvetve összefüggésbe hozható alkotmányos normákat gyűjtjük csokorba abból a célból, hogy képet kaphassunk az Alaptörvény gazdasági filozófiájáról. A *Nemzeti hitvallás*, amely az Európai Unió leghosszabb alkotmányi preambuluma, a természeti

¹² HOLLÓ–BALOGH 2010.

¹³ ABH 1993, 249–250.

¹⁴ HOLLÓ–BALOGH 2010, 257–403., 410–414., 744–1070.

értékek megóvását, valamint az anyagi, szellemi, természeti erőforrások gondos használatát emeli ki a jövő nemzedék jogainak védelme érdekében.

Az alkotmány *Alapvetés* című második része már a gazdasági rendet komolyan érintő normákat tartalmaz. A K) cikk leszögezi, hogy Magyarország hivatalos pénzneme a forint. Az M) cikk kiemeli, hogy az ország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. Alapelveként rögzíti a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, továbbá a magyar jogtörténetben először alapjoggá teszi a fogyasztóvédelmet. Az N) cikk rögzíti a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható gazdálkodás alapelveit, az O) cikk pedig a közteherviselést teszi alapelvvé. Végül a P) cikk a globális jogok klasszikus összefoglalása a nemzeti hitvallással összhangban, a jövő nemzedékeinek jogaira figyelve.

Az Alaptörvény *Szabadság és felelősség* című alapjogi fejezete, az új magyar *Bill of Rights*, számos gazdasági, szociális, kulturális (második generációs), és újdonságként több harmadik generációs jogot tartalmaz. Az alkotmányozást néhány tudományos vita előzte meg, amely arról szölt, hogy mi kerüljön a gazdasági jogokból az alkotmány szintjére.¹⁵

A fejezet I–XXXI. cikkelyeit monitorozva vegyük sorra az általában deklaratív módon megfogalmazott, a gazdasági alkotmányosság körébe sorolható alapjogokat! Általánosságban elmondható, hogy az alkotmányozó több jogot megőrzött a korábbi alkotmányból, és tekintettel volt az irányadó vagy kötelező nagy nemzetközi dokumentumokra.¹⁶ A gazdasági alapjogok rendszere nagyjában-egészében megfelel az emberi jogokkal foglalkozó monográfiákban foglaltaknak is, bár az összehasonlítás rendkívül tanulságos.¹⁷

Az alapjogi katalógusban mindenekelőtt a tulajdonhoz és az örökléshez való jogot találhatjuk meg, kötelmeivel együtt (XIII. cikk). Folytatódik a felsorolás a munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz való joggal.

E jogokat a megfelelő munkavégzés kötelezettségével társítja az alkotmányozó (XII. cikk). (Az előbbieket tekinthetjük a szűkebb értelemben vett gazdasági jogoknak.)

¹⁵ MOLNÁR–GYOMBOLAI–TÉGLÁSI 2011.

¹⁶ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948); A gazdasági, szociális és kulturális jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966); Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (1950); Európai Szociális Charta (1961); Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2007).

¹⁷ HALMAI–TÓTH 2003; SÁRI–SOMODY 2008; SZABÓ 2011; LAMM 2018.

Biztosított az alkotmányban az oktatáshoz, a tanuláshoz, a tudományos kutatás és a művészeti alkotás szabadságához való jog és minden magyar állampolgár számára a művelődéshez való jog (X. és XI. cikk, kulturális jogok).

„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárnak szociális biztonságot nyújtson.” (Alaptörvény XIX. cikk) „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” (Alaptörvény XX. cikk) Ezek a szociális jogok.

A gazdasági, szociális és kulturális jogokat az állam számos pozitív intézkedéssel, intézmények útján biztosítja, a gazdaság teherbíró képességének fényében. Ez az államfilozófia egy inkább kivonuló, mint beavatkozó állam arcát mutatja a gazdasági jogoknál, az állam láthatóan számít az állampolgárok „önvédelmére”, pozitív cselekvő hozzáállására, felelősségére, kötelezettségeire. Sajátos váltás ez a liberális, de a szociális alkotmányozás államfilozófiájához képest is.

Az Alaptörvényben erőteljesebben vannak jelen az úgynevezett harmadik generációs vagy globális jogok, az alkotmány *zöld identitása* nagynak mondható. Az említett fogyasztóvédelmen és a globális jogokon túl ide sorolható még a környezetvédelem (XXI. cikk), az adatvédelem (VI. cikk), a gyermekjogok (XVI. és XVIII. cikk). E jogok esetében az állam a polgár szövetségese, hiszen nemcsak a nagy testvér figyel, hanem a sok-sok kis testvér is feni fogát személyes adatainkra. Az állam felügyeleti típusú szervekkel próbálja erősíteni a kiszolgáltatott polgár védelmi pozícióját a *kráciákkal* szemben (bankokrácia, médiokrácia, bürokrácia stb.). A segítségnyújtó, a beavatkozó állam intézkedésének mércéje korántsem közömbös a jogvédelem nézőpontjából.

Az Alaptörvény egyik legnagyobb újdonsága az államszervezeti részben az önálló, komplex közpénzügyi fejezet létrehozatala. *Bragyova András* szerint: „Az állami pénzügyek szabályozása nélkül nemhogy alkotmány, de alkotmányosság sem nagyon gondolható el.”¹⁸ Az alkotmány államfilozófiája tehát jelentősen megváltozott, az éjjeliőr állam már nem akar csak éjjeliőr maradni, totalitárius (tervgazdaságos) viszont már nem lehet egy modern alkotmányos demokráciában.

A *Közpénzek* című alkotmányi fejezetben (36–44. cikk) mindenekelőtt:

- a költségvetésről, annak alapelveiről, az államadósság-klauszúlról;
- a nemzeti vagyonról és annak védelméről;

18

BRAGYOVA 1995; lásd továbbá: BOD 2012; KOVÁCS 2010; KLIČSU 2012.

- a köztelherviselésről;
- a gazdasági alkotmányosság legfontosabb intézményeinek (Magyar Nemzeti Bank, Állami Számvevőszék, Költségvetési Tanács) fő funkcióiról olvashatunk.

A komplex pénzügyi rendszer három nagy alrendszerből tevődik össze. Funkciójuk alapján a következő módon lehet egymástól elkülöníteni az egyes alrendszereket: a *közpénzügyi (fiskális)* rendszer fő rendeltetése a közfeladatok finanszírozása; a *monetáris* rendszer funkciója a pénzkibocsátás és a pénzforgalom biztosítása; a *pénzügyi* piac pedig a pénzkereslet és pénzkínálat találkozását szolgálja.¹⁹

A gazdasági alkotmányosság sarokpontjai az alkotmány szintjén nézetem szerint a következők:

- a tulajdon (magán-, állami, önkormányzati tulajdon) és annak alkotmányos védelme;
- a gazdasági – második és harmadik generációs – jogok léte és garanciarendszere;
- a köztelherviselés alkotmányos szabályozása;
- a közpénzügyek, az alkotmányos költségvetési jog, a monetáris rendszer és a pénzügyi piac.

Az Alaptörvény egészét és benne a gazdasági alkotmányosság szabályait sokan sokféleképpen értékelték a szakirodalomban.²⁰ A kritikai értékelő írások célkeresztjében különösen az államadósság-klauzula, az Alkotmánybíróság hatásköri korlátozása és a Költségvetési Tanács mibenléte áll.

A pénzügyi jogi szakirodalom szerint: „Az államadósság minden olyan hitelviszonyon alapuló fizetési kötelezettség, amely az államháztartás valamely alrendszerét terheli. [...] Az az összeg, amelyet az állam a pénz- és tőkepiacon vesz fel pénzügyi szükségletei fedezésére.”²¹ Miközben üdvözlendő a ténylegesen létező és az államokra általában jellemző államadósság alkotmányi

¹⁹ SIMON 2007, 25.

²⁰ GÁRDOS-OROSZ – SZENTE 2014; TÓTH 2012; CSINK–FRÖHLICH 2012; CSINK 2014; DRINÓCZI–JAKAB 2013; GÁRDOS-OROSZ – SZENTE 2015; HALÁSZ 2014; JAKAB 2011; JAKAB 2016; MOLNÁR–NÉMETH–TÓTH 2013; POZSÁR-SZENTMIKLÓSY 2016; STUMPF 2014; SMUK 2011; SZABÓ 2010; SZENTE 2013; TRÓCSÁNYI 2014.

²¹ SIMON 2007.

szintű szabályozása, annak tartalma és korlátként való alkalmazása egyes intézmények hatáskörében komoly viták tárgyát képezi. Ilyen vita például bizonyos állami szervek hitel- és kölcsönfelvételének alkotmányos korlátozása [37. cikk (3) bekezdés].

Különös erővel kritizálta a szakirodalom az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll-hatáskörének korlátozását. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében: „...az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés *b)–e)* pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

E szabály következtében az Alkotmánybíróság az utólagosnormakontroll-hatáskörében olyan fontos alapjogok kapcsán, mint például a tulajdonhoz való jog, az oktatáshoz való jog vagy az egyenlő bánásmód követelménye, nem vizsgálhatja felül a költségvetési és pénzügyi tárgyú törvényeket, és a fentiek megsértése esetén sem semmisítheti meg azokat.

Az Alkotmánybíróság normakontroll-funkciójának nagy jelentősége van. Az utólagos normakontroll az egyik legjelentősebb alkotmánybírósági hatáskör, és köztudott dolog, hogy a nagy, elvi jelentőségű határozatok java része is ebben a hatáskörben született meg 1990–2012 között. A hatáskört sokan a hatalommal azonosítják, ez ad „fazont” a hatalmi ágaknak. Az alkotmánybírósági törvény (2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, a továbbiakban röviden: Abtv.) preambuluma szerint az országgyűlés a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében hozta létre az Alkotmánybíróságot. Ez az elv az Alaptörvényben normatív módon megjelenik. Az Alaptörvény utáni helyzetet tárgyilagosan értékelők közül sokan megállapították már, hogy ebben a hatáskörében szenvedte el a legnagyobb vereséget az Alkotmánybíróság. A hatáskör tárgykör szerinti korlátozása, az úgynevezett *államadósság-klauszula* szinte példa nélküli megoldás. Ezt szerintem semmi sem ellentételezi, a bírói döntések alkotmányossági vizsgálata sem. Ez egyensúlyvesztés. Elterjedt

szókép az irodalomban, hogy a jogállam koronájának nevezik és tartják az Alkotmánybíróságot, e klauzulával néhány drágakövet most elcsentek ebből a koronából. *Paczolay Péter*, az Alkotmánybíróság akkori elnöke az alkotmányozó hatalom beavatkozásával kapcsolatban a *durva* jelzőt alkalmazta egy 2012-es jogászegyleti konferencián.²²

Végül, ami a háromtagú Költségvetési Tanácsot illeti, aggályos lehet többek között annak korlátlan vétőjoga.²³

4. Záró gondolatok – Az állami beavatkozás, a kormány cselekvőképessége, a tesztek és a mércék

Az állam optimális mértékéről, hatalmának kereteiről évszázadok óta dúlnak a viták. Mindig könnyebbnek vélik, hogy hol ne legyen állam, mint hogy hol legyen és miért, és az hogyan igazolható. A liberális rend és a totalitárius rend libikókáján számos történelmi megálló található. Történelmi távlatokban minden állam, így a magyar állam is besorolható. *Fukuyama* írja *Államépítés* című könyvében: nem az a kérdés, hogyan szorítsuk vissza az államot, hanem az, hogyan építsük újra fel azt a kisebb, de erősebb, hatékonyabb államot.²⁴ Hozzátenném, alkotmányos keretek között. Az olcsó állam elmélete a trendekre figyelve valóban illúziónak mondható.

Igen, erős állam, cselekvőképes kormányzás kell, nem megfélemlítve arról, hogy annak kemény alkotmányos korlátai is vannak.²⁵ Ilyen korlátok a beavatkozás szintjét mérve az alkotmánybírósági tesztek.²⁶

A tulajdon esetében az úgynevezett *közérdekűségi (kisajátítási) teszt* említhető, amely a legsúlyosabb beavatkozást, a tulajdonelvonást őrzi. A legfőbb korlátait maga az alkotmány tartalmazza: kizárólag törvényben, kivételesen – közérdekből – teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett történhet az elvonás [XIII. cikk (2) bekezdés].²⁷

A gazdasági alapjogok (második és harmadik generációs jogok) esetében él a *szükségességi, arányossági teszt*, amelyet a korábbi alkotmány-

²² PACZOLAY 2012, 27–35.

²³ MOLNÁR–NÉMETH–TÓTH 2013, 98., 120.

²⁴ FUKUYAMA 2005.

²⁵ STUMPF 2014.

²⁶ POZSÁR–SZENTMIKLÓSY 2016.

²⁷ TÉGLÁSI 2013.

bíróági gyakorlatot rögzítve az Alaptörvény alapjogi fejezetének I. cikke is megfogalmaz:

„(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

Lényeges és az emberi méltósággal összefüggésben a kiemelt alapjogokon is túlmutat az *esélyegyenlőségi vagy észszerűségi teszt*, a diszkrimináció tilalma (XV. cikk). Az alkotmány alapján az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége, hogy külön intézkedésekkel segítse az esélyegyenlőség megvalósítását.

Szólhatunk még egyfajta *jogalkotási tesztről* is, a közjogi érvénytelenség eseteiről, amelynek a gazdasági alkotmányosság területén nagy jelentősége van. Gondoljunk például a törvényekben előírt érdekegyeztetésekre, amelyek elmaradása, felpuhítása kezdeményezés esetén az adott jogszabály megsemmisítését eredményezheti.

A gazdasági alkotmányosság más területein (például közpénzügyek) az alkotmányosság általános alapelvei, így például a jogállamiság összetevői és a gazdasági alkotmányosság fent említett alapelvei, például az átláthatóság, a nyilvánosság adják a mértéket és a mércét.

Összefoglalva: egyik irányból pozitívként az mondható el, hogy alkotmányjogilag erős, cselekvőképes, a parlamentet is domináló miniszterelnöki kormány létezik, amelynek alkotmányjogi és politikai mozgástere nagy, és mindez szorosan összekapcsolódik a gazdasági kormányzás és a gazdasági alkotmányosság újszerű és nagyon fontos szabályaival. A kormányzást a demokráciadeficitek nézőpontjából is értékelni kell. Látható, hogy az erős, cselekvőképes kormány jóval kevesebb fékkel és ellensúlylyal rendelkezik a beavatkozás, a gazdasági jogalkotás során. A kontrollmechanizmusok és intézmények (például a parlamenti ellenőrzés eszközei, a közvetlen demokrácia, az Alkotmánybíróság stb.) léteznek hatásköri korlátként, ám az alkotmányos rendszer egésze inkább népszuverenitás-párti, mint hatalommegosztás-központú. Az egyensúlyok államszervezeti átrendeződését így látja a friss szem, egy 2018-ban megvédett szakdolgozat szerzője: „Láthatjuk, hogy a gazdasági alkotmány rendelkezései esetén az államszervezet súlypontja már nem egyértelműen az Országgyűlés, illetve az alkotmányosság őreként funkcionáló Alkotmánybíróság esetében is kulcsfontosságú kérdésekben – indokolatlanul – behúzta

a féket az alkotmányozó. Ezzel szemben a Kormány befolyása a gazdasági kérdésekre arányaiban növekszik. Mindezek indokául szolgálhat azon cél, amit az alkotmányozó az Alaptörvény 37. cikkének indokolásához fűzött, mégpedig: »Annak érdekében, hogy az aktuális szükségletek vagy érdekek túlzott előtérbe helyezése ne róhasson elviselhetetlen terhet a jövő generációkra, szigorú követelményt állít a költségvetési gazdálkodás elé.« Azaz Magyarország gazdasági stabilitását olyan jogállami követelmények elé helyezi az Alaptörvény, mint az alkotmánybírászkodás szabadsága, az Országgyűlés hatalommegosztásban betöltött szerepének súlya, a demokratikus legitimitáció, a Nemzeti Banknak a végrehajtó hatalomtól való függetlensége vagy az alapjogok kizárólag törvényben történő korlátozhatósága. A klasszikus értelemben vett hatalommegosztásban érvényesülő fékek és ellensúlyok rendszere az Alaptörvény gazdasági tárgyú rendelkezéseinek köszönhetően megbomlott. Helyette úgy fest, létrejönni látszik a fékek és fékek rendszere.”²⁸

Borúlátóan optimista lévén, amennyiben ez a megváltozott gazdasági kormányzati struktúra és államfilozófia a közjót szolgálja, akkor és csak akkor teljesíti társadalmi rendeltetését.²⁹

²⁸ FRANK 2018, 50.

²⁹ LIPPMANN 1993.

Felhasznált irodalom

- BOD Péter Ákos (2012): *Pénzügyi alapok – Tapasztalatok és tanulságok pénzügyi válság után*. Budapest, Magyar Szemle Alapítvány.
- BRAGYOVA András (1995): *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Kiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- CSINK Lóránt (2014): *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press.
- CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2012): *Egy alkotmány margójára – Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Budapest, Gondolat.
- DRINÓCZI Tímea (2005): A gazdasági alkotmányról I. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 4. sz. 239–248.
- DRINÓCZI Tímea (2007): *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- DRINÓCZI Tímea (2012): *Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben*. Pázmány Law Working Papers, 2012/33. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem. Elérhető: <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2012-33-Drinoczi.pdf> (A letöltés ideje: 2018. 09. 03.)
- DRINÓCZI Tímea – JAKAB András szerk. (2013): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Budapest, Pázmány Press.
- FAZEKAS Marianna szerk. (2015): *Gazdaság és közigazgatás*. Budapest, ELTE Eötvös.
- FRANK Evelyn (2018): *Gazdasági alkotmányosság*. Kézirat. Budapest, ELTE ÁJK Könyvtára.
- FUKUYAMA, Francis (2005): *Államépítés – Kormányzás és világrend a 21. században*. Budapest, Századvég.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk. (2014): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk. (2015): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC.
- HALÁSZ Iván (2014): *Államfő, parlament, kormány – Az államszervezet fejlődése a visegrádi országokban 1989 után*. Budapest, Lucidus.
- HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk. (2003): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris.
- HOLLÓ András – BALOGH Zsolt szerk. (2010): *Az értelmezett alkotmány*. Budapest, Magyar Közlöny.

- JAKAB András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-ORAC.
- JAKAB András (2016): *Az európai alkotmányjog nyelve*. Budapest, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem.
- KLICSU László (2012): Közpénzügyek. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC. 403–427.
- KOVÁCS Árpád (2010): *Közpénzügyek*. Budapest, ELTE Eötvös.
- LAMM Vanda szerk. (2018): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC.
- LIPPMANN, Walter (1993): *A közjó filozófiája*. Budapest, Bagolyvár.
- MOLNÁR Benedek – NÉMETH Márton – TÓTH Péter (2013): *Mérlegen az Alaptörvény*. Budapest, HVG-ORAC.
- MOLNÁR Borbála – GYOMBOLOI Zsolt – TÉGLÁSI András szerk. (2011): *Gazdasági alapjogok és az új magyar alkotmány*. Budapest, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága.
- Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban* (2016). Budapest, Wolters Kluwer.
- PACZOLAY Péter (2012): *Alkotmánybíráskodás az új Alaptörvény után*. Tizenegyesdik Magyar Jogászszerkelet, Balatonalmádi 2012. május 24–26. Budapest, Magyar Jogász Szerkelet.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (2016): *Alapjogok mérlegen. Az általános alapjogi tesztek dogmatikája*. Budapest, HVG-ORAC.
- SÁRI János – SOMODY Bernadette (2008): *Alapjogok. Alkotmánytan II*. Budapest, Osiris.
- SÁRKÖZY Tamás (1981): *A szocialista vállalatelmélet jogtudományi alapjaihoz*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SÁRKÖZY Tamás (2001): *Gazdasági státuszjog*. Budapest, Aula.
- SÁRKÖZY Tamás (2012): *Magyarország kormányzása 1978–2012*. Budapest, Park.
- SIMON István szerk. (2007): *Pénzügyi jog I*. Budapest, Osiris.
- SMUK Péter (2011): *Magyar közjó és politika 1989–2011*. Budapest, Osiris.
- SOMLÓ Bódog (1907): *Állami beavatkozás és individualizmus*. Budapest, Grill Károly.
- STUMPF István (2014): *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég.
- SZABÓ Máté (2010): *Az ombudsmani jogvédelem*. Budapest, Kairosz.
- SZABÓ Máté (2011): *Emberi jogok – Alapvető jogok?* Budapest, Kairosz.
- SZENTE Zoltán (2013): *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- TAKÁCS Imre (2007): *A szociális jogállamok alkotmányai*. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan*. Budapest, Osiris.

- TÉGLÁSI András (2013): *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány.
- TÉGLÁSI András (2019): A gazdasági alkotmány. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – HALÁSZ Iván szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 257–273.
- TÓTH, Gábor Attila ed. (2012): *Constitution for Disunited Nation*. Budapest, CEU Press.
- TRÓCSÁNYI László (2014): *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest, HVG-ORAC.
- VÖRÖS Imre (1993): *A gazdasági jogalkotás és az Alkotmánybíróság*. Budapest, Unió.
- VÖRÖS Imre (1994): *A tulajdonhoz való jog és az önkormányzatok*. Budapest, Logod Bt.
- VÖRÖS Imre (2000): *Dixi et salvavi – Különvélemények*. Budapest, Logod Bt.

Jogforrások

- Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948)
- Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (1950)
- Európai Szociális Karta (1961)
- Gazdasági, szociális és kulturális jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966)
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2007)
- Magyarország Alaptörvénye
1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról
- 33/1993. (V. 28.) AB határozat (ABH 1993, 249.)

A közpénzügyek elköltésének és felügyeletének egyes alkotmányossági kérdései

1. A közpénzügyek és közpénz fogalmáról

A közpénzügyi jogalkotás és a folyamatos megújulás lényege, célja olyan szabályok kialakítása, intézmények létrehozása és technikai megoldások megtalálása, amelyek átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá és hatékonyabbá teszik a közpénzekkel való gazdálkodást mind a nemzetgazdaság és az önkormányzatok, mind pedig az intézmények szintjén. A végső cél azonban az, hogy a közpénzügyi rendszer jobb működése, a pénzügyi egyensúly, illetve az ebbe vetett bizalom növekedése révén javuljanak a versenyképesség és a fenntartható fejlődés külső és belső feltételei.³⁰ Az állampolgárok, az állam közös érdekei, a közérdek éppúgy meghatározzák a szabályozási irányvonalakat, mint a gazdasági mutatók. A pénzügyi stabilitás a közérdek egy megjelenési formájaként azonosítható a jogalkotásban, amely okán a jogalkotóval szemben elvárásként fogalmazódik meg a fogalmi keretek értelmezése, pontos meghatározása.³¹

Simon István az alábbiak szerint foglalja össze a közpénzügyekben rejlő egyik vizsgálandó problémát. A mai magyar (és a legtöbb nemzeti) közpénzügyi rendszer két részből áll: az államháztartásból és a magánszférából, funkciója pedig a közfeladatok finanszírozása. A rendszer két eleme között kétirányú pénzáramlási kapcsolat van: (elsősorban adó-) befizetések és (köz)kiadások. Az államháztartás az állam és az önkormányzatok gazdálkodási rendszere, amely ennek megfelelően a központi szintből (állami költségvetés) és az önkormányzati szintből áll. A befizetések a költségvetés bevételi oldalán, a kiadások a kiadási oldalon jelennek meg, azonban nem úgy és nem olyan mértékben, ahogy ennek a jog által körülhatárolt, tényleges gazdasági folyamatok alapján meg kellene történnie. Az állami költségvetés

³⁰ Állami Számvevőszék 2007, 5.

³¹ KÁLMÁN 2017, 45–47.

bevételi oldalán az adó- és járulékbévétele körülbelül egynegyede-egyharmada nem jelenik meg – ez a GDP körülbelül 7,5%-a –, a kiadási oldalon feltételezések szerint körülbelül egyötödnyi forrás kiadása úgy történik meg, hogy az nem a közfeladatok finanszírozását szolgálja.³² Az elmaradt adóbevételekre vonatkozó nagyságrendet több tanulmány³³ valószínűsíti. A kiadási oldalon elfolyó források nagyságára vonatkozóan egyértelmű becslés nem áll rendelkezésre, ugyanakkor az Állami Számvevőszék jelentései és a jelentésekben megjelölt problémák jól kirajzolódó állandósága,³⁴ továbbá a korrupcióval (például a közbeszerzések területén) foglalkozó írárok alapján az elvesztett, tehát nem közcélokra felhasznált arányt 20%-os nagyságrendre teszi. A Transparency International 2007-es nemzeti integritástanulmánya kifejezetten azt tartalmazza egy részterületre, a közbeszerzésekre vonatkozóan, hogy a korrupció 20–25%-kal drágítja meg a beszerzéseket. A Transparency International 2011-es jelentése már számottevő kormányzati intézkedésekről számol be a korrupció felszámolása és az átláthatóság növelése körében, több helyen is megemlítve az új közbeszerzési szabályozást.³⁵

Klicsu László egy 2016-os tanulmánya részletesen foglalkozik a közpénzek fogalmának problematikájával, kifejtve, hogy sem a korábbi, sem a hatályos joganyag nem ad pontos meghatározást a fogalomra.³⁶ A közpénzekkel és azok szabályozásával ugyanakkor részletesen foglalkozik mind az Alaptörvény, mind a végrehajtási jogszabályok, sőt egy 2018-as döntésében az Alkotmánybíróság is fontos adalékokkal szolgált a fogalom megértéséhez.

³² SIMON 2011.

³³ Simon István az alábbiakat idézi: KREKÓ Judit – P. KISS Gábor (2007): *Adóelkerülés és a magyar adórendszer*. MNB Műhelytanulmányok 65. Budapest, Magyar Nemzeti Bank. 4., 31. Elérhető: www.mnb.hu/Engine.aspx?page=mnbhu_mnbtanulmanyok&ContentID=10153; SEMJÉN András – SZÁNTÓ Zoltán – TÓTH I. János (2001): *Adócsalás és adóigazgatás*. Budapest, MTA KTK.; BELYÓ Pál (2008): *A rejtett gazdaság nagysága és jellemzői. Statisztikai Szemle*, 86. évf. 2. sz. 113–137. Elérhető: www.tiszttagazdasagert.unicorvinus.hu/images/e/ec/A_rejtett_gazdasag_nagysaga_es_jellemzoi.pdf#page=

Újabb források Simon tanulmánya óta megerősítik ezt a megállapítást, például SÓLYOM 2015.

³⁴ Például Állami Számvevőszék 2017.

³⁵ HACK–BURAI 2012.

³⁶ KLICSU 2016, 1–10.

2. Közpénzügyi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban röviden: AB) már működésének első éveiben fontos alapelveket, zsinórmértéket állapított meg az állam működésének átláthatósága körében. A közpénzügyekkel kapcsolatban a fentiek alapján is az egyik legfontosabb kérdés az átláthatóság, a transzparencia. Ahogy az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatában kifejtette, a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés a közhatalmat gyakorló szervek tevékenysége ellenőrizhetőségének alkotmányos biztosítója (ABH 1992, 183.). A nyilvánosság a közhatalom demokratikus működésének a próbája. A közérdekű adatok megismerhetősége tehát a közhatalom, a közügyek intézésének áttetszőségét mint alapvető demokratikus intézménygarantálását is jelenti. A közérdekű adatok nyilvánossága és az azokhoz való hozzáférhetőség ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítója. E szempont jelentőségét fogalmazza meg az Európa Tanács 1982-es nyilatkozata az információszabadságról annak kimondásával, hogy a tagállamok célja nyílt információpolitika folytatása a közhatalmi szférában, beleértve az információhoz való hozzáférést, hogy a polgárok jobban megértsék a politikai, szociális, gazdasági és kulturális kérdéseket, és hogy fokozódjon képességük e tárgykörök szabad megvitatására [8. II. c) pont].

Ezt az álláspontot megerősítette az Alkotmánybíróság a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatában, megállapítva, hogy az Alkotmány 61. § (1) bekezdése a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogot is alkotmányos alapjogként garantálja, amely a kommunikációs alapjogok jogegyütteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti. Az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű. A közérdekű adatok nyilvánossága, megismerhetősége gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának, és azzal más vonatkozásban is szorosan összefügg.

A közelmúlt egyik sok vitát kavart ügye a Magyar Nemzeti Bank pénzügyeivel függ össze, illetve a Magyar Nemzeti Bank tulajdonában lévő alapítványok által kezelt pénz közpénzjellegével.

Előzményként megemlítendő, hogy 2016 márciusában Áder János köztársasági elnök előzetes normakontrollt kezdeményezett,

és az Országgyűlés által 2016. március 1-jén elfogadott, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNB tv.) módosításáról szóló – még ki nem hirdetett – törvény (a továbbiakban: Törvény) 4–5. §-ai egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. Az AB a 8/2016. (IV. 6.) AB határozatával megállapította mindkét támadott szakasz alkotmányellenességét. Az elfogadott és támadott Törvénynek az MNB tv. 162. § új (7) bekezdését beiktató rendelkezése szerint az MNB által létrehozott alapítványok vonatkozásában csak az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó adat – ideértve az alapító okiratot, az alapítványi cél megvalósításához szükséges, az alapító okiratban vállalt vagyoni juttatás teljesítésére vonatkozó adatot – nyilvános, az alapítvány által kezelt egyéb adat kizárólag az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Ectv.) közhasznú szervezetekre vonatkozó rendelkezései szerint ismerhető meg az Ectv. 29. § (4) bekezdésének (közhasznú szervezetek által felhasznált támogatási összeg), a 29. § (6) bekezdésének második fordulata (közhasznú jogállás megállapításához szükséges adatok) és 37. §-ának (több tagból álló döntéshozó szerv, valamint az ügyvezető szerv ülései nyilvánosak, amely nyilvánosság jogszabályban meghatározott esetekben korlátozható) alkalmazása kivételével. A köztársasági elnök álláspontja szerint viszont az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaságok és az MNB által létrehozott alapítványok közpénzzel gazdálkodnak. Az Alkotmánybíróság – a köztársasági elnök álláspontjával összhangban – megállapította, hogy egyértelmű, hogy az MNB jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó szerv, közpénzzel gazdálkodik, az átláthatóság és a közélet tisztasága érdekében a nyilvánosság előtt elszámolással tartozik, az általa kezelt közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetővé tételére köteles. Egyértelmű továbbá, hogy az MNB által alapított, és többségi vagy kizárólagos tulajdonában – tehát az irányítása alatt – álló gazdasági társaságok, valamint az MNB által létrehozott alapítványok közpénzt kezelnek, ebből következően pedig – tekintettel az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésére – az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése és a vonatkozó törvények megfelelő előírásai szerint az általuk kezelt közérdekű és közérdekből nyilvános adatok vonatkozásában az adatnyilvánosság biztosítására kötelesek (Indokolás [29] pontja).

Az Alkotmánybíróság IV/01510/2016. ügyszámmal fogadta be az indítványt, amelyet a 3/2018. (IV. 20.) AB határozattal döntött el. A határozathoz több különvélemény született. Az Alkotmánybíróság megállapította

az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennállását annak következtében, hogy a jogalkotó a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvénnyel nem biztosította a Magyar Nemzeti Bank által létrehozott, közpénzekből finanszírozott alapítványok által természetes személyek számára nyújtott támogatások átláthatóságát. A döntésével az Alkotmánybíróság egy hosszan elhúzódó vita végére tett pontot.

Az Alaptörvény 39. cikk (2) értelmében: „A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.” Az indítványozó, aki a Magyar Nemzeti Bank által alapított Pallas Athéné Domus Scientiae Alapítványhoz és a Pallas Athéné Geopolitikai Alapítványhoz nyújtott be eredménytelen közérdekű adatigényléseket, támadta egyrészt a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.123/2016/6/II. sz. ítéletét, amely értelmében az „Infotv. 3. § 5. pontjának, a 3. § 2. pontjának és a 3. § 6. pontjának fogalommeghatározásaiból kiindulva a természetes személy pályázók adatait illetően azokat sem közérdekű, sem közérdekből nyilvános adatként nem találta nyilvánosságra hozható adatoknak. A közfeladatot ellátó szerv jellegére, a pénz felhasználásának céljára figyelemmel azt állapította meg, hogy a pályázók személyes adatainak védelme elsőbbséget élvez a közpénzek felhasználásának átláthatóságához fűződő joggal szemben. Ezért az alperest feljogosította a természetes személy pályázók személyes adatainak felismerhetetlenné tételére, és elutasította a keresetet a nyertes személy pályázók nevének közlését érintően.” A bíróság tehát úgy ítélte meg, hogy a természetes személy pályázók személyes adatai nem minősültek sem közérdekű adatnak, sem közérdekből nyilvános adatnak, megismerésük biztosítására ennél fogva nem tartotta alkalmazhatónak az Infotv. 26. § (1) bekezdését. Szintén támadta az indítványozó a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.149/2016/7/II. számú jogerős ítéletét, amely az Infotv. 26. § (2) bekezdése és 27. § (3a) bekezdése, valamint a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban: Knyt.) 1. § (1) bekezdése alapján arra a következtetésre jutott, hogy „konkrét törvényi felhatalmazás hiányában nincs lehetőség arra, hogy a nyertes pályázók neve közérdekből nyilvános személyes adatként kiadásra kerüljön. Az alperes által nyújtott támogatásban részesülő természetes személyek neve nem válik közérdekből nyilvános adattá, függetlenül attól, hogy más, az államháztartás

alrendszerihez tartozó, közfeladatot ellátó szervezeteknek, a pályázatok nyertesinek a nevét a közpénzek jogosultjainak nevéként nyilvánosságra kell hozniuk. Az adatelv alapján a közérdekű adatot tartalmazó dokumentumok kiadására köteles alperes jogosult a személyes adatok tekintetében az Infotv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott kitakarásra vonatkozó szabály alkalmazására”. Az Alkotmánybíróság hivatkozott 3077/2017. (IV. 28.) AB határozatára, amelyben rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását érintő ügyben a támadott bírói döntést kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja felül. A bírói döntés alkotmányossági felülvizsgálata során így nem foglal állást arról, hogy az alapul fekvő ügyben kiadni kért konkrét adatok közérdekű, közérdekből nyilvános adatnak minősülnek-e, vagy sem. Ez ugyanis az Infotv. 3. § 5. és 6. pontja, vagyis a közérdekű adat, illetve a közérdekből nyilvános adat törvényi fogalmának alkalmazását igénylő jogalkalmazói feladat, amire jogvita esetén a bíróság hivatott. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat elutasította, ugyanakkor az ügy érdemére vonatkozóan a 3/2018. (IV. 20.) AB határozat indokolása V. részében találhatjuk a legfontosabb megállapításokat: „Az Alkotmánybíróság a fentiekben tehát megállapította, hogy az adatnyilvánosság törvényi elrendelése nélkül az Infotv. 31. § (1) bekezdése szerinti perben nincs helye bírói mérlegelésnek azt illetően, hogy a közpénzekből finanszírozott alperes szervezetek pályázatán nyertes, s ekként közpénzekből támogatott természetes személyek személyes adata – a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságának biztosítása érdekében – nyilvánosságra hozható-e.” Az Alkotmánybíróság korábban a 3026/2015. (II. 9.) AB határozatában ugyanakkor állást foglalt arról, hogy „[a] 39. cikk (2) bekezdése a VI. cikk tartalmát konkretizálja a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásra akkor, amikor kimondja, hogy 1. minden, közpénzekkel gazdálkodó szervezet a nyilvánosság előtt köteles elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával, 2. a közpénzek kezelését az átláthatóság és a közélet tisztasága elvének érvényesülésével kell végezni, 3. a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok”. A megismert tényállás alapján megállapítható, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésével elentétben a jogalkotó a Knyt.-vel nem biztosította a Magyar Nemzeti Bank által létrehozott, közpénzekből finanszírozott alapítványok által nyújtott támogatások átláthatóságát, az e forrásból támogatottak megismerhetőségét.

Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2018. szeptember hó 30. napjáig tegyen eleget, és biztosítsa a Magyar Nemzeti Bank által létrehozott, közpénzekből finanszírozott

alapítványok által természetes személyek számára nyújtott támogatások átláthatóságát.

3. A közbeszerzések alkotmányjogi alapjai

A közbeszerzések jelentős súllyal szerepelnek a hazai közpénzek felhasználásában. Az ÁSZ egy 2017-es jelentése szerint Magyarország 1996 óta a GDP értékének egyre nagyobb százalékát költötte el közbeszerzések keretében. Az 1990-es évek közepén a közbeszerzés korántsem volt olyan általános gyakorlat, mint ma, akkor még csak a GDP értékének 2%-át tették ki az ilyen módon szabályozott beszerzések. Az OECD adatai szerint Magyarországon a bruttó nemzeti össztermék százalékában kifejezett közbeszerzések értékét figyelembe véve (14%), a Magyar Állam valamivel többet költ ilyen módon a közösen megtermelt jövedelemből, mint az OECD átlaga. A kormányzati kiadások százalékában vizsgálva a közbeszerzések értékét azt mondhatjuk el, hogy a hazai közpénzek több mint negyedét költjük el közbeszerzések útján.³⁷

A hazai közbeszerzési szabályozásra jelentős hatással van a regionális szabályozási környezet, az EU jogforrásai. Az EU közbeszerzési joga az EU belső piaci jogfejlődéséből származó szupranacionális jog: egyrészt, mert annak normáit az uniós intézmények fogadták el, másrészt, mert a létrejött joganyag korábban nem létezett, vagy csak nagyon kevés nemzetállami előzménye volt.³⁸ A modern jogrendszerekkel bíró államokban már az EU jogharmonizációja előtt is léteztek az állami vásárlást ellenőrizni kívánó jogszabályok, de ekkor még a közbeszerzés az állam magánügye volt. A korai közbeszerzési normák elsődlegesen az állam ellenőrzési igényét fogalmazták meg. Magyarország az EU-val kötött társulási szerződésben vállalta a jogközelítést, ezért az első közbeszerzési törvény már az uniós alapelvek messzemenő figyelembevételével készült.³⁹

A közbeszerzések szabályozása így a közpénzekkel való felelős gazdálkodás egyik kulcskérdése. A jelen kézirat lezárásakor hatályos közbeszerzési

³⁷ Állami Számvevőszék 2017.

³⁸ DEZSŐ 2015, 15.

³⁹ DEZSŐ 2015, 17., illetve a hazai történetet lásd részletesebben: FARKAS-KASZA 2005. Az uniós jog magyar jogra gyakorolt hatásáról ír részletesebben GLAVANITS 2017a, 31–40.

törvény, a 2015. évi CXLI. törvény preambuluma így szól: „Magyarország Országgyűlése a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében, a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásának, valamint a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése céljával – összhangban a közbeszerzések terén Magyarország által kötött nemzetközi szerződésekkel és az Európai Unió irányelveivel – a következő törvényt alkotja. ...”

Fenti rendelkezés tehát több ponton is utal a közbeszerzések Alaptörvényben megfogalmazott alapelveire:

- *közpénzek hatékony felhasználása és átláthatósága* [Alaptörvény N) cikk (1) bekezdés („Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”) és 37. cikk (1) bekezdés];
- *nyilvános ellenőrizhetőség biztosítása* [Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdés: „Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.”];
- *tisztességes verseny feltételeinek megteremtése* [Alaptörvény M) cikk (2) bekezdés: „Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”];
- *helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásának elősegítése* [Alaptörvény M) cikk (1) bekezdés: „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.”];
- *környezetvédelem* [Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdés: „Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”];

- *az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése* [Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”];
- *nemzetközi szerződésekkel való összhang* [Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés: „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”].

Fentiek alapján látható, hogy a közbeszerzési törvény szabályozási elvei az Alaptörvény rendelkezésein nyugszanak, azokat ülteti át a gyakorlatba mint *lex specialis*. Az alkotmányos elvek és a közbeszerzési szabályok ugyanakkor nem voltak mindig összhangban az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján.

4. Az összeférhetetlenség megítélése a közbeszerzési eljárásokban

Az egyik első kérdés, amely az Alkotmánybíróság gyakorlatában felmerült, a közbeszerzési eljárások és a képviselői megbízatással kapcsolatos összeférhetetlenség volt. Ez a kérdés azért is érdekes, mert a vizsgált eset óta a szabályozás jelentősen megváltozott.

A 30/1997. (IV. 29.) AB határozat az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény (a továbbiakban: törvény) egyes rendelkezéseit vizsgálta határozatában. Az indítványozók álláspontja szerint a törvény 14. § a) pontja sérti az Alkotmány 9. § (2) bekezdését, mert korlátozza a gazdasági versenyt azáltal, hogy kizárja a közbeszerzési eljárásban való részvétel lehetőségéből azokat a gazdálkodó szervezeteket, amelyek tisztségviselője országgyűlési képviselő. A vitatott rendelkezés így fogalmazott: „14. § Országgyűlési képviselő nem lehet: a) a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény hatálya alá tartozó szervezettel – a törvény hatálya alá tartozó beszerzések teljesítésére irányuló – szerződéses viszonyban álló gazdálkodó szervezet vezető tisztségviselője, felügyelő bizottsági tagja, valamint a gazdálkodó szervezettel munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló más jogviszonyban álló

vezetője (vezérigazgatója) [...]” Az indítványozók szerint az a szabályozás, amely egyes gazdálkodó szervezetek esetén lehetőséget ad a vezető tisztségek országgyűlési képviselő által történő betöltésére, másoknál pedig nem, sérti az Alkotmány 70/A. §-át, valamint 9. §-ának (1) bekezdését. Az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében szabályozott, versenyszabadságot korlátozó szabálynak tekintik azt a rendelkezést, amely szerint a képviselő nem lehet olyan gazdasági társaság vezető tisztségviselője, amely a közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó szervezettel szerződéses kapcsolatban áll. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor határozatában megállapította, hogy a vitatott szabálynak ilyen érteleme nem tulajdonítható. Ez a rendelkezés nem jelenti akadályát annak, hogy a gazdálkodó szervezet a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény hatálya alá tartozó eljárásban részt vegyen, és szerződést kössön. A gazdálkodó szervezet a közbeszerzés elnyeréséért folyó pályázati eljárásban jogosult részt venni. Más kérdés, hogy a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződéssel összeférhetlenségi helyzet keletkezik, amelyet a képviselő köteles megszüntetni. A képviselőnek döntenie kell, hogy az összeférhetlenné vált megbízatásai közül melyikről mond le. A képviselőnek ez a kötelezettsége a gazdálkodó szervezet versenyhelyzetét, szerződéses szabadságát nem érinti.⁴⁰

Az állami szereplők összeférhetlenségével kapcsolatban a hatályos 2015. évi CXLI. törvény 25. §-a jelentős szigorításokat vezetett be. A kézirat lezárásakor hatályos szabályozás értelmében „...a nyilvánosan működő részvénytársaság kivételével – összeférhetetlen és nem vehet részt az eljárásban ajánlattevőként, részvételre jelentkezőként, alvállalkozóként vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetként

- a) a köztársasági elnök,
- b) az Országgyűlés elnöke, alelnöke,
- c) a Kormány tagja,
- d) a Kúria elnöke, az Országos Bírósági Hivatal elnöke,
- e) a legfőbb ügyész,
- f) az Alkotmánybíróság elnöke,
- g) az Állami Számvevőszék elnöke,
- h) a Közbeszerzési Hatóság, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, a Nemzeti Választási Iroda, a Központi

40

Indokolás II.4. pontja. (ABH 1997, 130., 136.)

Statisztikai Hivatal, az Országos Atomenergia Hivatal, a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal vezetője vagy

- i) a Magyar Nemzeti Bank elnöke

[...]

tulajdonában, vagy az a)-i) pont szerinti személlyel közös háztartásban élő hozzátartozója tulajdonában álló szervezet.”⁴¹

A törvény ezen szakaszához fűzött miniszteri indoklás szerint: „Amennyiben az említett szervezetek vagy személyek az ajánlatkérő által folytatott közbeszerzési eljárásban részt vesznek ajánlattevőként, részvételre jelentkezőként, alvállalkozóként vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetként, esetükben az ajánlatkérőnek mindig különös gonddal kell megvizsgálnia az esetleges összeférhetlenség fennállását. Az ilyen szervezetek és személyek is csak akkor zárhatóak azonban ki a közbeszerzési eljárásból összeférhetlenség miatt, ha közreműködésük az eljárásban – bármilyen okból, például az általuk birtokolt többletinformációk miatt – a verseny tisztaságának sérelmét eredményezheti. Amennyiben azonban ilyen veszély nem áll fenn, ezek a szervezetek is részt vehetnek az eljárásban. Megjegyzendő, hogy az a körülmény, ha egy gazdasági szereplő annak ellenére rendelkezik az adott közbeszerzésre vonatkozóan a verseny befolyásolására alkalmas többletinformációkkal, hogy az ajánlatkérő őt a közbeszerzési eljárásba nem vonta be, már nem az összeférhetlenség körébe, hanem a törvény 62. § (1) bekezdés j) pontja szerinti kizáró ok körébe tartozik.” A miniszteri indoklás azonban megtévesztő, mert nem konkrétan a 25. § (4) bekezdésben részletezett szereplőkre vonatkozik. *Kontor Eszter* a fenti szabállyal kapcsolatban további jogalkalmazói nehézségekre hívja fel a figyelmet. A (4) bekezdés a parlamenti vita során, a Gazdasági Bizottság javaslatára került a törvény szövegébe. A szövegszintű értelmezés kapcsán a „tulajdonában” kifejezés megválaszolatlan kérdéseket vet fel: közvetett vagy közvetlen tulajdon? Kizárólagos tulajdon?⁴² Szintén nem szerencsés megfogalmazás a „közös háztartásban élő hozzátartozó”, amelyhez képest az eredeti szövegváltozat, amely szerint összeférhetetlen a felsorolt

⁴¹ 2018. június 16-án hatályos szövegváltozat.

⁴² Dezső 2016, 154.

tiszttségviselők „tulajdonában, vagy az *a)-m)* pont szerinti személy Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 2. pontja szerinti hozzátartozója tulajdonában álló szervezet”,⁴³ sokkal pontosabb, szakszerűbb lett volna.

5. A közbeszerzési eljárásból kizárt ajánlattevők alkotmányossági kérdései

A 2011 májusában elfogadott 1078/B/2006. AB határozat esetében az indítványozó a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban ebben a részben 2003. évi Kbt.) 61. § (1) bekezdés *b)* pontja azon rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte, amely lehetőséget adott arra, hogy az ajánlatkérő kizárja a közbeszerzési eljárásból azokat az ajánlattevőket és 10 %-ot meghaladó mértékben bedolgozó alvállalkozókat, akik versenyeztetési eljárás során a versenyhatóság által 5 évnél nem régebben hozott jogerős és végrehajtható határozatban megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértést követtek el. Az indítványozó álláspontja szerint a 2003. évi Kbt.-nek ez a rendelkezése sértette az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdését és 9. §-ának (2) bekezdését, mert szükségtelenül és aránytalan módon korlátozza azon vállalkozók vállalkozáshoz való jogát, amelyek tevékenysége közbeszerzési eljárás-köteles. A kérdés azért is érdekes, mert közbeszerzési törvényeink e tekintetben többször és jelentősen változtak. Az ügyben vitatott rendelkezés értelmében nem tehet ajánlatot a közbeszerzési eljárásban (kizárt) az a gazdasági szereplő, aki a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 11. §-a vagy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 81. cikke szerinti – öt évnél nem régebben meghozott – jogerős és végrehajtható versenyfelügyeleti határozatban vagy a versenyfelügyeleti határozat bírósági felülvizsgálata esetén a bíróság jogerős és végrehajtható határozatában megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el versenyeztetési eljárás során, illetőleg ha az ajánlattevő ilyen jogszabálysértését más versenyhatóság vagy bíróság – öt évnél nem régebben – jogerősen megállapította, és egyúttal bírságot szabott ki. Az Alkotmánybíróság a határozatában utalt a 1174/B/1996. AB határozatra, és megállapította,

43

A Parlament ezt a szövegváltozatot fogadta el, majd a 2015. évi CXCI. törvény 66. §-a módosította a szöveget a jelenleg hatályos formájára.

hogyan a vállalkozáshoz való jog nem garantálja a vállalkozó számára a vásárlott, számára kedvező helyen vagy piacon való vállalkozáshoz való hozzáférést [hivatkozott korábbi határozatok: 21/1994. (IV. 16.) AB határozat (ABH 1994, 117., 125.)]. A kialakult gyakorlatának elemzése során az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a vállalkozáshoz való jogból nem következik, hogy feltétel nélkül minden vállalkozót megillet a közbeszerzési pályázaton való részvétel joga.

A közbeszerzési törvény(ek)ben található kizáró okok szabályozásával a jogalkotó általános rosszallását fejezi ki valamely olyan előzménnyel kapcsolatosan, amely a gazdasági szereplők korábbi előéletére vonatkozik. Ez az általános rosszallás megdönthetetlen vélelemként kizárja az érintett gazdasági szereplőket a közpénzek felhasználásából.⁴⁴ Az államnak kiemelt érdeke ugyanis, hogy egyes, jellemzően nem jogkövető magatartást tanúsító vállalkozások számára ne biztosítsa az adófizetői forintokhoz való hozzáférést.

A kizáró okokat a törvény taxatív felsorolja, két nagy csoportra bontva azokat:

- egyrészt vannak a kötelezően alkalmazandó kizáró okok, amelyeket minden ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárásban alkalmazni, és amennyiben az ajánlattevővel, az ajánlattevő alvállalkozójával vagy az ajánlattevő ajánlatában az alkalmasság igazolásához kapacitást biztosító szervezettel szemben ezen körülmények közül bármelyik fennáll, köteles őt az eljárásból kizárni;
- másik csoport pedig azon kizáró okok köre, amelyek alkalmazásáról az ajánlatkérő szabadon dönthet az adott közbeszerzési eljárásban.⁴⁵

Az öntisztázás intézményét a 2015-ben elfogadott, 2015. november 1. napján hatályba lépett közbeszerzési törvény vezette be Magyarországon, eleget téve az új, 2014-es irányelvi szabályozásnak.⁴⁶ A 2014/24/EU irányelv szerint⁴⁷ a gazdasági szereplő bizonyítékkal szolgálhat a tekintetben,

⁴⁴ DEZSŐ 2015, 500.

⁴⁵ HERCZEG 2019.

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁴⁷ 2014/24/EU irányelv 57. cikk (6) bekezdés.

hogy a releváns kizárási okok ellenére az általa tett intézkedések kellőképpen igazolják a megbízhatóságát. Amennyiben ez a bizonyíték kielégítőnek minősül, a gazdasági szereplőt nem lehet kizárni a közbeszerzési eljárásból.⁴⁸

Magyarországon a kizáró okok hatálya alá került ajánlattevők megbízhatóságát a Közbeszerzési Hatóság vizsgálja. Az öntisztázással kapcsolatos hatósági gyakorlat viszonylag megengedő. Ennek egyrészt oka lehet, hogy a hatóság szeretné támogatni az öntisztázás gyakorlatának elterjedését, másrészt az intézmény eredeti célját: a verseny élénkítését és a vállalkozások ösztönzését a jogkövető magatartásra.⁴⁹ Az öntisztázás eredményes, ha a kizárt pályázó:

- megtérítette a bűncselekménnyel vagy kötelességszegéssel okozott kárt (vagy vállalta a megtérítést);
- a nyomozó hatóságokkal aktívan együttműködött a tényállás tisztázásában;
- a további jogsértések megelőzésére technikai, szervezeti és személyi intézkedéseket hozott.⁵⁰

A fenti szabály azt az általános törekvést szolgálja, hogy a vállalkozások minél szélesebb körben férjenek hozzá az állami vagy önkormányzati megrendelésekhez. Ezen cél elérése érdekében az uniós és a hazai jogalkotó több eszközt is alkalmaz: a nyertes ajánlattevők kiválasztásának új szempontjai,⁵¹ valamint az elektronikus eljárások bevezetése mind a vállalkozások érdekeit szolgálják.

⁴⁸ A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a Kbt. 64. §-a szerinti öntisztázás gyakorlati tapasztalatairól. KÉ 2017. évi 55. sz.

⁴⁹ A sikeres öntisztázás jellemzői – A Közbeszerzési Hatóság gyakorlatának elemzése (2017).

⁵⁰ Kbt. 188. § (2) bekezdés, valamint az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 1. sz. melléklete II. *Tevékenységre, működésre vonatkozó adatok* 4. sorában meghatározott közérdekű adatokról az öntisztázás vonatkozásában.

⁵¹ Lásd erről: GLAVANITS 2017b, 107–119.

Felhasznált irodalom

- Állami Számvevőszék (2007): *A közpénzügyek szabályozásának tézisei*. Budapest, 2007. április.
- Állami Számvevőszék (2017): *Elemzés a közszféra integritási helyzetéről 2017 – A hazai integritás helyzete a köz- és a magánszektor érintkezési felületén*. Budapest, 2017. december. Elérhető: https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2017/int_koz2017.pdf?ctid=1126 (A letöltés ideje: 2018. 09. 03.)
- A sikeres öntisztázás jellemzői – A Közbeszerzési Hatóság gyakorlatának elemzése (2017). *Jogi Fórum*, 2017. 06. 15. Elérhető: www.jogiforum.hu/hirek/37803 (A letöltés ideje: 2018. 09. 03.)
- DEZSŐ Attila szerk. (2015): *Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához*. Budapest, Wolters Kluwer.
- DEZSŐ Attila szerk. (2016): *Kommentár a közbeszerzési törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
- FARKAS Csaba – KASZA Péter Ferenc (2005): *A közbeszerzés hazai szabályozásának fejlődése*. Acta Juridica et Politica, Tom. LXVII., Fasc. 6. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- GLAVANITS Judit (2017a): A gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat térnyerésének problematikája a közbeszerzési jogban. In FARKAS Csaba szerk.: *Húsz év mérlegen – Közbeszerzésünk múltja, jelene és jövője*. Szeged, Iurisperitus Bt. 31–40.
- GLAVANITS Judit (2017b): Új értékelési módszerek a közbeszerzésben, különös tekintettel az életciklus-költség számítására. *Jog, Állam, Politika*, 9. évf. 3. sz. 107–119.
- HACK Péter – BURAI Petra szerk. (2012): *Korrupciós kockázatok Magyarországon 2011 – Nemzeti Integritás Tanulmány*. Budapest, Transparency International Magyarország. Elérhető: <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/05/Korrupci%C3%B3s-kock%C3%A1zatok-Magyarorsz%C3%A1gon-2011-Nemzeti-Integrit%C3%A1s-Tanulm%C3%A1ny.pdf> (A letöltés ideje: 2018. 09. 03.)
- HERCZEG Ágnes (2019): Az igazságos közbeszerzés eszköze? Az öntisztázás. In GLAVANITS Judit szerk.: *A gazdasági jogalkotás egyes aktuális kérdései*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 85–93.
- KÁLMÁN János (2017): A pénzügyi stabilitás mint a pénzügyi közvetítőrendszer működésébe történő állami beavatkozás indoka. In KÁLMÁN János szerk.: *Állam-válság-pénzügyek*. Budapest, Gondolat. 45–81.
- KLICSU László (2016): A „közpénzek” fogalmának értelmezése az Alaptörvény tükrében. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. Ksz. 1–10.

- SIMON István (2011): *A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban – tervezet.* Pázmány Law Working Papers, 2011/16. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem.
- SÓLYOM Borbála (2015): *Az adócsalás és az adóelkerülés elleni harc az Európai Unióban az általános forgalmi adózás területén, különös tekintettel az Európai Bíróság joggyakorlatára.* Doktori értekezés. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Doktori Iskola.

Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1990. évi LV. törvény az országgyűlési képviselők jogállásáról

1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról

2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről

2007. évi CXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról

2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

Az Európa Tanács nyilatkozata az információszabadságról (1982)

32/1992. (V. 29.) AB határozat (ABH 1992, 183.)

30/1997. (IV. 29.) AB határozat (ABH 1997, 130.)

3026/2015. (II. 9.) AB határozat (ABH 2015, 1244.)

8/2016. (IV. 6.) AB határozat (ABH 2016, 372.)

3077/2017. (IV. 28.) AB határozat (ABH 2017, 502.)

3/2018. (IV. 20.) AB határozat (ABH 2018, 708.)

Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.123/2016/6/II. sz. ítélete

Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.149/2016/7/II. sz. ítélete

A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a Kbt. 64. §-a szerinti öntisztázás gyakorlati tapasztalatairól (KÉ 2017. évi 55. sz.)

A tulajdon és szellemi tulajdon alkotmányos védelme

1. A tulajdon jelentőségéről

A 21. századi gazdasági jogalkotásnak rengeteg iránya és útja lehet, amelyek Magyarország helyzetének – akár szűkebben vett gazdasági, társadalmi, akár környezeti kihatású – javítását célozzák. Jelen fejezetben ezek közül egy olyan alapvető jogintézményt mutatok be, amely nélkül valószínűleg elképzelhetetlen lenne bármilyen fejlődést is elérni. Ez pedig a tulajdonjog és az azzal rokon szellemi tulajdonjog intézménye, amelyek azt a jogi védelmet hivatottak biztosítani, ami nélkül egy gazdaságban nem lenne meg a kellő ösztönző erő a növekedéshez.

A dologi jogok általában, különös tekintettel a tulajdonjogra, kiemelten nagy társadalmi, politikai és gazdasági jelentőséggel bírnak, és a hozzájuk szűkebben és tágabban kapcsolódó jogi szabályozás alapvetően meghatározza az egyének szűkebb (család) és tágabb (társadalom) mindennapi viszonyait és az együttélés feltételeit. Ennek pontos mikéntjét egy adott társadalom alkotmányos berendezkedése, az abból kisarjadó gazdasági rendszer és a társadalom összetétele határozza meg. Számos lehetséges megoldás képzelhető el, amelyekre a történelem évezredei bőségesen szolgáltatott példát. A korlátlan individualizmustól a totális kollektivizmusig számos opció lehetséges (bár a két végpont tiszta formájában soha nem valósult meg), de a történeti tapasztalatok alapján azt mondhatjuk, hogy a szélsőségek hosszú távon alkalmatlanok a fennmaradásra, mert olyan torzult gazdasághoz és társadalomhoz vezetnek, amelyek előbb-utóbb békés vagy erőszakos átalakulást hoznak magukkal.⁵²

⁵² LENKOVICS 2014, 16–17.

A történelem során egyfajta ingamozgáshoz hasonlóan változtak a tulajdonhoz kapcsolódó uralkodó eszmék. Kezdetben, az emberi társadalom hajnalán, az ősközösség idejében nem létezett *magántulajdon* (mai fogalmainkkal élve persze tulajdonjog és jogrendszer sem). Az ősi, differenciálatlan normarendszerben a javak elsajátítása nem magánosítás útján történt, hanem átadták azokat a közösség részére, így jött létre az ősközösség. Az adott technikai, kulturális és társadalmi fejlődési fokon a természettel szembeni túlélés csak úgy volt lehetséges, ha az egy közösségben élő emberek összefogva, javaikat egymással megosztva, együttműködve éltek, hiszen az egymásra utaltságuk ezt diktálta.⁵³ A technika fejlődésével és az állattartó és növénytermesztő társadalmak létrejöttével egyes emberknél elkezdett kialakulni a többlet, amely az ősközösséget is felbontotta, és kialakult a magántulajdon, ennél fogva pedig a vagyoni különbségek. Ezt Csokonai Vitéz Mihály *Az estve* című versében szemléletesen érzékelteti:

„Az enyim, a tied mennyi lármát szűle,
Miolta a miénk nevezet elűle.
Hajdan a termő föld, míg birtokká nem vált,
Per és láрма nélkül annyi embert táplált,
S többet: mert még akkor a had és veszettség
Mérgétől nem veszett annyi sok nemzetség.
Nem volt még koldúsa akkor a törvénynek,
Nem született senki gazdagnak, szegénynek.”

Az *enyém* és a *tiéd* a magántulajdon legalapvetőbb kifejezései. Gyakran kérdezzük kezdő joghallgatóktól, hogy tudják-e, mely jogintézményt testesítenek meg e szavak. A történelem folyására mindenképpen óriási hatást gyakorolt. Az ókorban kifejlődő s a rómaiaknál kimunkált magántulajdon a mai polgári jogi tulajdon alapját jelenti. A középkorban ehhez képest az osztott földtulajdon révén kialakult a hűbéri társadalom, amelyre az volt jellemző, hogy a tulajdon nemcsak dolog feletti, hanem emberek feletti uralmat is jelentett. A hűbérúr uralkodott a hűbérese felett, és valamennyi földbirtokos a jobbágysai felett. A polgárosodás korában az individuális magántulajdon

53

Nem véletlen egyébként, hogy az őskorban a legsúlyosabb büntetési nem a közösségből történő száműzés volt, hiszen az gyakorlatilag egyet jelentett a halállal, mert egyedül nem volt esély a túlélésre.

erősödött meg, mivel ez az elnyomással szembeni alapvető biztosíték volt. „...»A szabadság és tulajdon« a legtöbb szerzőnél szinonimaként szerepelt, ugyanazt jelentette, sőt, miután számos nagy gondolkodó csak a szabad életet ismerte el emberi életnek, a szabad életet pedig minden ember legfőbb céljával, az emberi boldogsággal azonosította, így gyakran a tulajdon fogalmát is mint az élet, a szabadság és a boldogság szinonimáját használta. Így például John Locke: »A tulajdon közös neve az életnek, a szabadságnak és a vagyonnak.«⁵⁴ Hasonlóképpen gondolkodott *Diderot*, *Smith*, *Kölcsény* és *Deák* is, akik az egyéni szabadságot, az államtól való függetlenséget és az államhatalom korlátozását is mind a tulajdon által látták biztosítotttnak.⁵⁵

Azonban a magántulajdon túlhajszolása olyan szélsőségekbe csapott át, amelyek aztán a vadkapitalizmusban csúcsosodtak ki, elvezetve a munkások kizsákmányolásáig és a korlátlan gyermekmunkáig. Ez a tendencia megszülte a maga ellenhatását a munkásmozgalmak kibontakozása révén, majd a munkajog kifejlődésével a magántulajdon is korlátok közé került,⁵⁶ sőt a szocializmus jegyében megindultak azok az eszmei áramlatok, amelyek a magántulajdont egyre inkább vissza kívánták szorítani, adott esetben akár meg is szüntetni. A szocializmus, majd a kommunizmus és ezek számos válfaja térnyerésével a tulajdoni rendszer a kollektivizálódás, társadalmasítás irányába haladt hol több, hol kevesebb sikerrel. Szélsőséges formáikban ezek a rendszerek is megbuktak. Magyarországon a rendszerváltozás az ingát ismét a másik irányba lendítette, és a privatizáció révén a magántulajdon, akárcsak a palackba zárt szellem, újra előtört és szabadbá vált. Amikor ez túlzó méreteket öltött, és a nemzetgazdasági érdekek úgy kívánták, akkor pedig megindult a folyamat visszafordulása, és az állam újra elkezdte a tulajdoni érdekeltségeit kiterjeszteni. Jól látható tehát, hogy a történelemben mindig is jellemző volt az optimális tulajdoni rend iránti vágy, azonban tekintettel arra, hogy ez rendkívüli mértékben ideológiáfüggő is, aligha beszélhetünk optimális tulajdoni rendről. Ahogy az uralkodó eszmék és politikai rendszerek változtak, úgy változott a tulajdoni rend is.

⁵⁴ LENKOVICS 2009, 8.

⁵⁵ LENKOVICS 2009, 8–9.

⁵⁶ Ugyanakkor a kapcsolat kétirányú. A magántulajdonosi hatalmat korlátozni kell a munkavállalók érdekében, de az elmúlt évtizedekben újra és újra középpontba került a tulajdon védelme a munkavállalók magatartásával szemben, különösen akkor, ha azt vezető tisztségviselői minőségében veszélyezteti. Lásd: KESERŰ 2016a. A tulajdonhoz és a munkához való jog kapcsolatáról lásd: TÉGLÁSI 2013.

A korlátlan individualizmus a gazdasági hatalom olyan mérvű koncentrációjához vezet, amely negatív emberi tulajdonságokat szabadít fel, sőt ösztönöz is (így például az önzés, kapzsiság, irigység, gátlástalanság, szociális érzéketlenség).⁵⁷ Filozófiai megközelítésben ezt *Erich Fromm* vizsgálta részletesebben. „Fromm szembeállította egymással a birtoklást és a létezést, mint a dolog és emberközpontú szellemiség kettősségét, és a nyugatra egyre jellemzőbb birtoklásorientáltságot erőteljes kritikai elemzés alá vonta. A fogyasztást a birtoklás egyik leggyakoribb formájának tartotta, amelynek jellemzőit abban látta, hogy a birtoklás csökkenti az egyén félelmét, mert az elfogyasztott javakat már nem vehetik el tőle, másrészt folyamatosan még több fogyasztásra kényszerít, mert az egyszer már elfogyasztott javak többé nem elégtének ki. A modern fogyasztót az »az vagyok, amit birtoklok és amit elfogyasztok« fordulattal írta le. A birtoklásnak mint egzisztenciális módnak az alapjait a magántulajdonból eredeztette. [...] míg Greenspan a tulajdont a jólét és növekedés motorjának tartja, addig Fromm azt olyan teljes jogi hatalomnak tekintette, amely lehetővé teszi, hogy a birtoklás jegyében csakis a szerzés és a szerzett javak megtartása számítsa. Ebben a megközelítésben a tulajdon a vágy és a kapzsiság forrása, ami látszólag élő kapcsolatot teremt az alany és a dolog között, de valójában ez nincs így, sőt a birtoklás az embert is eldologiasítja, mert a dolog is birtokolja az embert, hiszen lelki épsége a dolgok birtoklásától függ. Ez pedig holt és terméketlen kapcsolatot eredményez.”⁵⁸

Lenkovics Barnabással egyetértve, ehhez képest a totális kollektívizmus teljesen elutasítja az egyes emberek által gyakorolt javak feletti uralmat. A közösség érdekei felülírják az egyénét, de ezzel az egyéni ösztönző elemek is elenyésznek, ami teljesítményromláshoz vezet, míg a javak teljes és ingyenes, központosított újraelosztása túlfogyasztást generál, és állandósítja a hiányt. Ez az újraelosztás óriási mértékű állami apparátust kíván meg, amely költséges, sok esetben korrupt is, és a fellépő hiány miatt igazságtalan is. A javakat elosztó hatalom ezzel gyakorlatilag korlátlan hatalmat gyakorolhat polgárai felett, hiszen azok teljes kiszolgáltatottságban

⁵⁷ LENKOVICS 2014, 17. Ez pedig olyan szembenállásokhoz is vezethet, mint a tulajdonon alapuló szabadkereskedelmi rendszerek és a biológiai életet biztosító környezet pusztulásának konfliktusa. Ma már látható, hogy az ebből fakadó rendkívül súlyos jogviták rendezése egyre inkább a nemzetközi szintre helyeződik át. Lásd: SIMONNÉ GOMBOS – KESERŰ – GELENCSÉR 2018.

⁵⁸ KESERŰ 2016b, 84.

élnék. A legelemibb biztonságérzetet nyújtó, csekély mértékű magántulajdon hiányában ez a rendszer nem lehet életképes.⁵⁹

A tulajdonjogot a nyugati típusú demokratikus társadalmak általánosan elfogadják és elismerik, és az erkölcsi alapja a többség által legitimált, ugyanakkor nem minden demokráciában ugyanolyan erős a tulajdon védelme. Így például India annyi korlátot támaszt a tulajdonjoggal szemben, hogy az már alapjaiban gyengévé teszi a tulajdonvédelmet. De önmagában abból sem következik egy állam demokratikus berendezkedése, ha a tulajdont elismeri és védi. Így például Kína vagy Szingapúr védik a tulajdont, de egyéb jellemzőikben eltérnek a klasszikus nyugati demokráciáktól.⁶⁰

Hogy a tágan vett tulajdon védelme miért fontos a gazdaság szempontjából, elsősorban nem jogi, hanem közgazdasági kérdés. A *klasszikus közgazdaságtan* a gazdasági növekedés négy tényezőjét különíti el:

- emberi erőforrások (munkakínálat, iskolázás, szakértelem, fegyelem, motiváció);
- természeti erőforrások (föld, ásványkincsek, energiaforrások, a környezet minősége);
- tőke (gépek, utak, immateriális tőkeelemek, például szellemi alkotások);
- technológiai fejlődés és innováció (tudomány, műszaki ismeretek, menedzsment, vállalkozószellem).⁶¹

Ezek mindegyikében komoly szerepet tölt be a tulajdon, illetve az egyes elméletek szerint az abból kifejlődő *szellemi tulajdon*.

„Az emberi erőforrásokra óriási hatást gyakorol a szerzői jog és az iparjogvédelem. A tudáshoz való hozzáférés, a tudás disszeminálása és a tudás közkinccsé válása olyan, a szerzői jog által szabályozott kérdéseken múlik, amelyek alapvetően meghatározzák a munkaerő szakértelmét. Ugyanígy a szabadalmi leírásokban szereplő információk felbecsülhetetlen tárházát jelentik az emberiség által elért technikai vívmányokról szóló ismereteknek. Ahhoz, hogy a minőségi munkaerő tudásszintje növekedjen, nélkülözhetetlen, hogy a legújabb tudományos kutatási eredmények és a legújabb oktatási anyagok hozzáférhetővé váljanak. Ehhez olyan

⁵⁹ LENKOVICS 2014, 17.

⁶⁰ GREENSPAN 2008, 300.

⁶¹ SAMUELSON–NORDHAUS 2012, 453–454.

kiegyensúlyozott szerzői jogi szabályozásra van szükség, amely egyaránt képes figyelembe venni a szerzők és a felhasználók érdekeit, valamint a közérdeket. Az iparjogvédelemben az információhoz való hozzáférés némileg könnyebb a kötelező feltérési elem miatt (persze szükség van jól kereshető adatbázisokra), ugyanakkor az ortalom alatt álló műszaki alkotások oktatási, kutatási célú felhasználása problémába ütközhet, ha a jogi szabályozás nem biztosít kellő teret az ehhez kapcsolódó ortalmi korlátoknak.”⁶²

A természeti erőforrások megléte az embertől független tényező (az emberen a pusztulás és kizsákmányolás visszaszorítása múlik, ám az eddigi eredmények e tekintetben pesszimizmusra adhatnak okot), azonban a természeti erőforrások elsajátítására vonatkozó jogi keretrendszer, különösen a tulajdon megszerzése, majd annak tartalma és korlátai kiemelt jelentőségűek. Itt fontos szerephez jut az állam és azok az erőforrások, amelyek az állam kizárólagos tulajdonában vannak. Így például a magyar jogban a föld méhének kincsei természetes előfordulási helyükön az államot illetik meg.⁶³ A természeti erőforrások feletti hatalom alapvetően meghatározza egy társadalom szerkezetét, hiszen az alapján jönnek létre a termelői és fogyasztói társadalmi rétegek.

A harmadik tényező, a gazdasági értelemben vett tőke a tulajdon nélkül elképzelhetetlen. A termelési tényezők összessége, ideértve a pénzbeli és szellemi javakat is, csak akkor halmazható fel, ha a tulajdon jogi védelme ezt lehetővé teszi. A korlátlan tulajdon azonban olyan tőkekoncentrációt eredményezhet, amely szélsőséges formájában torzító hatású. Éppen ezért számos gazdaság igyekszik ezeket a torzulásokat kordában tartani, így például az adójogi szabályok és a versenyjogi szabályok is alkalmasak lehetnek erre a feladatra. „Az immateriális tőkeelemek körében a szellemi tulajdonjogok óriási szerepet töltenek be. Meszlény Artúr már egy évszázaddal ezelőtt is arra a nézetre jutott, hogy a gazdasági élet építőkövei nem a materiális tulajdonban testesülnek meg, hanem a vagyoni értékkel bíró jogokban. Elég csak áttekinteni a legértékesebb védjegyek vagy szabadalmak évente frissülő listáját, ahol az élen szereplő, a százmilliárd eurós értéket is túlszárnyaló szellemi tulajdonjogok a materiális tulajdont messze meghaladó módon képezik egy-egy transznacionális vállalat vagyonelemeit. Ezek az összegek nagyságrendileg Magyarország két- vagy háromévi teljes

⁶² KESERŰ 2016b, 102.

⁶³ A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bekezdés c) pont.

költségvetését kiteszik.”⁶⁴ Éppen ezért fontos a tulajdon immateriális oldalának is a megfelelő védelme.⁶⁵

Az új növekedésméлет vagy az *endogén technológiai változás elmélete* által megalapozott gazdaságpolitikai szemlélet szerint az országok közötti gazdasági és életszínvonalbeli különbség az eltérő technológiai színvonal eredménye. „Ha pedig a technológiát megtermelt tényezőként fogjuk fel, a gazdaságpolitikának és ezzel együtt a jogalkotásnak arra kell fókuszálnia, hogy serkentse a tudásteremtést (a humán tőkébe való befektetést), és minden olyan intézkedést tegyen, amely a folyamatosan gyorsuló technológiai fejlődést előmozdítja. [...] Ugyanis az innovációt mint a növekedés sajátos és rendkívül sok tényező által befolyásolt elemét a szellemi tulajdonjogok rendszere alapvetően meghatározza. Ösztönző hatásuknál fogva a szellemi tulajdonjogok érdekeltté teszik a piaci szereplőket abban, hogy időt, pénzt és energiát fordítsanak az innovációra. Ezek hiányában az innovációs folyamatok mögül hiányozna a gazdasági érdekelttség, ami a technikai fejlődés, a gazdasági növekedés és végső soron a fenntartható fejlődés akadályát jelentené.”⁶⁶

Ezt az ösztönző hatást a szellemi tulajdonra vonatkozó elméletek között is tetten érhetjük, mivel az egyik, a szellemi tulajdonjogok létezését igazoló elmélet éppen az úgynevezett ösztönzési elmélet. „Az ösztönzési elmélet lényege, hogy a szellemi tulajdonjogok által biztosított kizárólagosság biztosításával ösztönözzön mindenkit arra, hogy munkájával a tudományt és a művészeteket támogassa.”⁶⁷ Ugyanis a várható jutalom nagymértékben

⁶⁴ KESERŰ 2016b, 103.

⁶⁵ Ezt az egyes szellemi tulajdonra vonatkozó törvények bontják ki, amelyek az igényérvényesítés anyagi jogi és eljárásjogi feltételeit a dologi tulajdonhoz képest még jobban is részletezik. E területen a szellemi tulajdonjogok nemzetközi jogharmonizációja miatt nagy hasonlóságok fedezhetők fel, különösen az Európai Unión belül. Ehhez lásd: KESERŰ 2017; KESERŰ 2012d; KESERŰ 2012c; KESERŰ 2013.

⁶⁶ KESERŰ 2016b, 104.; KESERŰ 2015b, 8.

⁶⁷ Jól tükrözi ezt a megközelítést az USA alkotmánya, amelynek I. cikk 8. bekezdés 8. pontja szerint a Kongresszus felhatalmazást kap arra, hogy a tudomány és a hasznos művészetek haladásának támogatását szabályozza azzal, hogy a szerzők és a feltalálók számára az írásműveikre és felfedezéseikre vonatkozó kizárólagos jogot biztosít egy meghatározott ideig. (“The Congress shall have Power to promote the Progress of Science and useful Arts, by securing for limited Times to Authors and Inventors the exclusive Right to their respective Writings and Discoveries.” The Constitution of the United States, Art. I. Section 8, 8. point.)

képes fokozni az alkotókészséget, és végső soron a közjót szolgálja, ha a tehetséges szerzők és feltalálók a munkájukért járó jutalom ellenében a tudományt és művészetet előmozdítják. Kiválóan érzékeltette az ösztönzési elmélet lényegét Abraham Lincoln, aki szerint »a szabadalmi rendszer a tehetség tüzéhez az érdek olaját adta«. Az ösztönzési elméletben öltenek testet leginkább azok a közgazdasági megfontolások, amelyek következtében a hagyományos dolgok tulajdonjoga mellett a testetlen alkotások tulajdonjogi védelmére is szükség van ahhoz, hogy a közjó ne szenvedjen kárt.”⁶⁸

2. A tulajdon védelme alapjogi megközelítésben

A nemzetközi jogból fakadóan is a tulajdon védelme az állam egyik elsőrendű kötelezettsége. A modern, második világháborút követő nemzetközi jogban elsőként az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948) ismerte el a tulajdon védelmét, amikor is a 17. cikkében úgy rendelkezett, hogy minden személynek mind egyénileg, mind másokkal együttesen joga van a tulajdonhoz, és a tulajdonától önkényesen senkit nem lehet megfosztani. Az 1950-ben Rómában kelt, az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény (közismert nevén az Emberi Jogok Európai Egyezménye) eredeti szövege nem tartalmazott a tulajdon védelmére vonatkozó utalást. Ezt az 1952-ben Párizsban kelt Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke hozta magával, amely így szól:

„Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik. Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.”

E megfogalmazásból rögtön látszik a védelem tág köre, és egyúttal felfedezhetők a korlátai is. A *védelem* a javakra terjed ki, amely a strasbourgi bíróság gyakorlatában tágabb kört ölel fel, mint a pusztán dologi tulajdon. Az angol szövegváltozatban csupán a cikk címe tartalmazza a *property*,

azaz *tulajdon* kifejezést, míg az első és második mondat is a *possession*, azaz *javak* kifejezést alkalmazza. Ez pedig lényegesen tágabb annál, mint amit polgári jogi tulajdon alatt érthetünk.

Azok a nemzetközi jogi dokumentumok, amelyek a két világháború után szembenállása idején keletkeztek, így elsősorban az 1966-os nemzetközi egyezségokmányok, nem tértek ki a tulajdon védelmére. Ez nem véletlen, mivel a nyugati rendszer a polgári magántulajdont támogatta, míg a keleti blokk a társadalmi tulajdonra épült. E két koncepciót igencsak nehéz lett volna közös nevezőre hozni. Ráadásul Európában ezzel egy időre esett a szociális alkotmányozás időszaka, ami a magántulajdon korlátozásával járt.⁶⁹

Érdemes még az Európai Unió Alapjogi Chartájára egy pillantást vetni, hiszen Magyarországra nézve ez is kötelező. Ennek 17. cikke szól a tulajdonhoz való jogról: „(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni. (2) A szellemi tulajdon védelmet élvez.”

Három pontot érdemes ebből kiemelni. Egyrészt azt, hogy a tulajdonhoz való jog tartalmának meghatározása erősen polgári jogias színezetű, mivel az egyes tulajdonosi részjogosítványokat, a klasszikus tulajdonjogi triászt is megjeleníti. Másrészt megjelenik benne a kisajátítás, azaz a tulajdontól való megfosztás jogszerű lehetősége, és annak feltételeként a kártalanítási kötelezettség. Harmadszt pedig a tulajdon alatt a Charta a szellemi tulajdont nevesítve is védi, ezzel elismerve azt, hogy a szellemi tulajdon a tulajdon egyik formájának tekintti.

Ebben a nemzetközi jogi keretrendszerben alakította a rendszerváltozást követően az Alkotmánybíróság a tulajdon védelmének alkotmányos értelmezési tervét. Az 1949. évi Alkotmány 9–13. §-ai szabályozták a tulajdonvédelem alapjait, illetve ehhez kapcsolódóan – a tulajdon halál esetén történő átszállása érdekében – a 14. § biztosította az örökléshez való jogot. Az Alaptörvény ehhez képest a XIII. cikkben szűkszavúban szabályozva összevonta a tulajdonhoz és örökléshez való jogot.

⁶⁹ SÁRI–SOMODY 2008, 229.

A rendszerváltozás utáni időkből számos, a piacgazdaság szempontjából is alapvető jelentőségű kérdés tisztázása várt az Alkotmánybíróságra. Az első, és magának a rendszerváltozásnak is a nagy kérdése volt, hogy az új gazdasági rendszer privatizáció vagy reprivatizáció útján jöjjön létre? Azaz a szocializmus során elvont tulajdont az eredeti tulajdonosoknak adják-e vissza (reprivatizáció), vagy pedig új tulajdonosai legyenek. A 21/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH 1990, 73.) kimondta, hogy az állam olyan javakat privatizálhat és reprivatizálhat, amelyek a tulajdonában vannak. Mind a privatizáció, mind a reprivatizáció tulajdonosi döntés. Az Alkotmány 10. § (2) bekezdéséből következően is az állam privatizálási és reprivatizálási joga elvileg korlátlan volt, ez a joga tulajdonosi szabadságából és csakis abból következett. Felmerült azonban, hogy egyes tulajdoni tárgyak esetében privatizáció, míg mások esetében reprivatizáció történt volna. A kormány akkori szándéka az volt, hogy az állami tulajdonú javak korábbi tulajdonosai részleges kártalanítást kaptak volna, kivéve a földtulajdont, mert a föld esetében az eredeti tulajdonviszonyokat állították volna helyre, azaz reprivatizáltak volna. Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányos jogok mindenfajta korlátozásának megengedhetőségét csak olyan indokok alapján lehet elbírálni, amelyek adott összefüggésben a korlátozás elkerülhetetlenségére vonatkoznak. Azonban a megkülönböztetés értékelhető okát nem sikerült kimutatni, sőt koncepcionális bizonytalanságot tükrözött a reprivatizáció, a privatizáció és a részleges kártalanítás egymáshoz való viszonya tekintetében. A testület álláspontja az volt, hogy a tulajdon tárgya szerinti megkülönböztetés az adott esetben személyek közötti megkülönböztetéssé vált, mivel tulajdonszerzésre vonatkozott. Ráadásul egyidejűleg kétféle megkülönböztetés is fennállt. Egyrészt különbséget tett volt tulajdonosok és nem tulajdonosok között, másrészt a volt tulajdonosok között is a tulajdon tárgya alapján. Ez a fajta különbségtétel igazolható indokok hiányában pedig sérti a személyek hátrányos megkülönböztetésének tilalmát.

A régi Alkotmány 9. §-a szerint Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Ez a rendszerváltozás egyik nagy vívmánya volt, ugyanis szakított a korábbi rendszer állami tulajdont elsőbbségben részesítő vagyoni jogi berendezkedésével.

A mezőgazdasági nagyüzemeket a területükön lévő tanyák vonatkozásában illető elővásárlási jog alkotmányos megengedhetősége kapcsán vonták vizsgálat alá az egyes tulajdoni formákat. A 18/1992. (III. 30.) AB

határozat (ABH 1992, 110.) szerint az elővásárlási jog biztosítása önmagában nem volt alkotmányellenes, de a szabályozás módja igen. A törvény a szabályozási körébe vont tanya- és földingatlanokra vonatkozó elővásárlási jogot kizárólag magánszemélyek közötti adásvétel esetén biztosította a kizárólag jogi személyiségű mezőgazdasági nagyüzemeknek. Az, hogy csak a jogi személyiségű nagyüzem-tulajdonos javára állt fenn ez a törvényi hatalmasság, és csak a magánszemélyekkel szemben, olyan megkülönböztetésnek bizonyult, amely alkotmányellenes. A magánszemélyek közötti szerződésekkel szemben ugyanis nem állt fenn a jogi személyek preferálásának alkotmányos alapja. A megkülönböztetés okának olyan gazdasági szempontnak kell lennie, amely igazolhatja ezt a különbségtételt. E konkrét esetben ilyen pedig éppen, hogy nem állt fenn, ugyanis az említett gazdasági szempont egyforma súllyal érvényes a mezőgazdasági nagyüzem bármely tulajdonosára, valamint a tanya- és földingatlanra vonatkozó adásvételi szerződés bármely alanyára.

A régi Alkotmányunk 9. §-a nem tulajdonformák – és ezáltal tulajdonosok között – tett különbséget, hanem éppen ellenkezőleg, a tulajdon bármely formájára nézve diszkriminációtilalmat fogalmazott meg. Az Alaptörvény 32. cikke a helyi önkormányzatok vonatkozásában említi meg a köztulajdont mint az önkormányzati tulajdon formáját. Ehhez képest a jelző nélküli tulajdont tekinthetjük magántulajdonnak, de a régi Alkotmány 9. §-ához hasonló szabályt ma már nem találunk az Alaptörvényben. Sőt a „tulajdon társadalmi felelősséggel jár” fordulat komoly korlátozásra ad lehetőséget.

A 38. cikk a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodást írja elő, annak átruházását és hasznosítását korlátozza. A közelmúltban a 3030/2018. (II. 6.) AB határozat (ABH 2018, 190.) mondta ki, hogy önmagában nem alaptörvény-ellenes az, hogy az állami föld hasznosítása jogszabályok keretei között és mindenki által megismerhető eljárási rendben történhet. A jogalkotó a korlátozás intenzitását, súlyát illetően különböztethet a tulajdonjog jogosultjait és a tulajdon funkciói szerint. A köztulajdonnak minősülő tulajdon tekintetében – amelynek akár az állam, akár valamely önkormányzat a tulajdonosa – eleve szélesebb a normatív beavatkozás lehetősége, illetve szükségessége, mint a magántulajdon esetében.

A tulajdon védelme meglehetősen sokrétű jogi rendszerben ölt testet. A nemzetközi jogban megjelenő tulajdonvédelem kötelezettjei az egyezményekben részes tagállamok, amelyek az emberi jogok széles katalógusát kötelesek a nemzeti jogukba átültetve a polgárok számára biztosítani. Ezt az államok elsőként az alkotmányukba ültetve teszik meg, ami révén

magával az állammal és az állami beavatkozással szemben védik a tulajdont. A szakjogok szintjén pedig elsősorban a polgári jog, a büntetőjog vagy a közigazgatási jog szabályai rendezik a tulajdonjog tartalmát, korlátait és a külső behatásokkal szembeni védelem eszközeit.

A rendszerváltozás utáni időszakban fontos kérdésként merült fel, hogy az Alkotmányban, illetve ma az Alaptörvényben a tulajdonhoz való jog pontosan mit is takarhat. A 17/1992. (III. 30.) AB határozat (ABH 1992, 104.) több szempontból is jelentős volt. A régi gazdasági rendszer lebontása megkívánta, hogy az úgynevezett kezelői jog és tulajdonjog egymáshoz való viszonya rendeződjön. A rendszerváltozást megelőző jogrendben a tulajdoni felfogás tekintetében – bár különböző időszakokban eltérő módon, de – a társadalmi tulajdon volt a meghatározó, ezen belül pedig az állami tulajdon szerepe emelkedett ki. Az állami tulajdon magyarázatát pedig elsősorban nem a polgári jog adta, hanem az a közhatalmi elemek túlsúlyával erősen közjogias volt. Az állami tulajdon domináló szerepén nyugvó gazdaság döntően az állami vállalatok (és egyéb gazdálkodó szervezetek) gazdálkodási tevékenységére épült, a fő gazdálkodó szervezetek az állami vállalatok voltak. Ezek mint önálló jogalanyisággal felruházott szervezetek az állam tulajdonával az úgynevezett *kezelői jog* alapján és keretében gazdálkodtak. Az 1989. évi alkotmányrevízió után azonban a kezelői jog alkotmányosan definiálhatatlanná és értelmezhetetlenné vált, mivel megszűnt az állami tulajdon primátusa, és a kezelői jogot nem nevesítette az alkotmányos védelem körében.

Az Alkotmánybíróság szerint a kezelői jog tartalmában nem azonos a tulajdonjoggal, mivel a kezelői jog jogosultja nem áll dologi jogi pozícióban az állammal mint tulajdonossal szemben. Az államnak teljes tulajdonosi rendelkezési joga volt a kezelésbe adott tulajdoni tárgy felett, mivel az állami tulajdon egységes és oszthatatlan volt, így a kezelőktől bármikor visszavehette az átadott dolgot. Ugyanakkor a kezelő – annak ellenére, hogy nem volt tulajdonos – mégis tulajdonosi jogokat gyakorolt, és ahogy az Alkotmánybíróság rámutatott, a folyamatos változás jegyében a terjedelme „az egyszerű birtokjogtól a »majdnem igazi« tulajdonjogig terjedt”.

Az Alkotmánybíróság döntése szerint a kezelői jog „a tulajdonjognak a korábbi magyar jogrendszerben kialakult olyan mutációja, amelyben a tulajdonosi jogosítványok magán a tulajdonjogviszonyon belül átrendeződtek belső kötelmi és külső dologi jellegű jogviszonyok jogosultságaivá és kötelezettségeivé. Nem azonosítható a kezelői jog a tulajdonjog valamely rész-jogosítványával sem, mert a kezelői jog jogosultja csak a tulajdonos állam

által nem gyakorolt »maradékjogok« tekintetében válik alanyi jogosulttá. Ezek a »maradékjogok«, amelyek vagyoneértékű jogokat testesítenek ugyan meg, mindig csak a tulajdonos által átruházott terjedelemben és tartalommal állnak fenn, a jogi szabályozások és konkrét jogviszonyok – történetileg és egyedileg is változó – sokféleségének megfelelően. A tulajdonjoggal összefüggésben fennálló kettősség a tulajdonosi részjogosítványok tekintetében is érvényes: a kezelő dologi jogi pozíciója csak a jogviszony külső vonatkozásaiban jelenik meg; a belső jogviszonyban a kezelő általában csak kötelmi jogosult.” (ABH 1992, 107.)

A döntés ezen felül a tulajdonhoz való jog absztraktabb értelmezését is adta. Eszerint a régi Alkotmányunk 13. §-a (hasonlóan az Alaptörvény XIII. cikkéhez) nem pusztán a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő minden vagyoni jog biztosítására vonatkozott. „A jogösszehasonlítás is azt mutatja, hogy több külföldi alkotmánybíróság gyakorlata a vagyoni jogosultságokat az alkotmányos tulajdonvédelem körébe vonja. Az Alkotmánybíróság ezzel is összhangban az Alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit olyan alapjognak tekinti, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmazhatnak.” Ez a tulajdoni koncepció szemmel láthatóan tág teret enged a tulajdonvédelem értelmezésének, és mind a hagyományos polgári jogi dologi tulajdon, mind pedig a szellemi tulajdon védelmét is lehetővé teszi.

Ezt a képet árnyalta az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban (ABH 1993, 373.), amely elválasztotta egymástól a különböző jogterületi tulajdonkoncepciókat. Ugyanis „az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénynél fogva nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkor (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve:

ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.”

Az alkotmányos tulajdon az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Amikor ezt az autonómiát védjük, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjeszthető a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például a társadalombiztosítási igényekre). Ugyanakkor – jelezve a dolgok primátusát – a döntés az alkotmányos védelem tárgyaként elsősorban a tulajdoni tárgyat, azaz a tulajdon állagát jelölte meg, de ettől függetlenül a polgári jogilag nem tulajdonnak minősülő vagyoni értékű jogok is a tulajdonvédelem körébe esnek.

A szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény egyes rendelkezései ellen benyújtott alkotmányjogi panasz nyomán született 20/2014. (VII. 3.) AB határozathoz (ABH 2014, 468.) fűzött különvéleményében Bragyova András ezt a következőkkel egészítette ki: „A tulajdon nem kizárólag polgári jogi fogalom: a polgári jog a tulajdonjogot szabályozza az egyének egymás közötti kapcsolatában, de nem a tulajdon egészét. A tulajdon eszerint minden vagyoni értékű jog, amelynek gyakorlása kizárólag jogosultjától függ: a tulajdonvédelem tárgya ezért minden, a jogrendszerben biztosított jogi pozíció, amely alanyának kizárólagos joggyakorlási lehetőséget biztosít, feltéve, hogy nem más alapjog védelmi körébe tartozik. A tulajdon védett körébe így tartozhat számos jog, amely polgári jogilag nem tulajdon, hanem kötelmi követelés, mint a pénz, amely a modern világban döntően bankszámlapénz, ez pedig kötelmi követelés a számlavezető bankkal szemben. Mégis, indokolt ezeket is tulajdoni védelemben részesíteni. A tulajdon jogilag igen sokféle jogi pozíció összessége, kivált a modern gazdaságban, amelyben a gazdasági társaságok – jogi személyiséggel és elkülönült vagyonnal rendelkező szervezetek – a megszokott szereplők. E szervezetekben tulajdonnak tekinthető és nem tulajdonjogi pozíciók egyaránt lehetségesek, de nekik is vannak tulajdonosaik, és maguk is tulajdonosok.”

Ez, a hagyományos polgári joginál szélesebb kontextusú tulajdonvédelem összhangban áll az Emberi Jogok Európai Egyezményének bírói gyakorlatával. A már említett Első Kiegészítő Jegyzőkönyv tulajdonvédelmi rendelkezésein keresztül az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) valamennyi szellemi tulajdonjogra kiterjesztette az emberi jogi védelmet. E szempontból kiemelt jelentőségű az *Anheuser-Busch Inc. v.*

Portugália ügyben hozott döntés, amelynek középpontjában a *Budweiser* védjegy állt. „Az ügyben az Emberi Jogok Európai Bíróságának nagy tanácsa a Jegyzőkönyv 1. cikkében foglalt »javak« kifejezést olyan önálló jelentéstartalommal ruházta fel, amely nem korlátozódik a fizikai javakra, és független a nemzeti jogok formális dologosztályozásaitól, mivel bizonyos vagyoni jogok vagy érdekek is »tulajdonnak« tekinthetők, így pedig az 1. cikk szerinti javakat megillető védelemben részesülhetnek.”⁷⁰ Hasonlóképpen szerzői jogi és szabadalmi ügyekben is megállapította már az EJEB, hogy a szellemi tulajdonjogok a Jegyzőkönyv 1. cikkének hatálya alá tartoznak.

E tágabb tulajdonkoncepció és a vagyoni forgalom alapjait szabályozó polgári jogi tulajdonkoncepció eltérő jellege azonban nehézségeket okoz. A német *Konrad Hesse* szerint azért szükséges a vagyoni értékű jogokat alkotmányos tulajdonvédelemben részesíteni, mert a gazdasági szükségszerűség és változások okán már ezek nyújtják a materiális tulajdoni tárgyak helyett a létbiztonságot. *Menyhárd Attila* ezzel egybehangzóan azt vallja, hogy a polgári jogi és alkotmányos tulajdonfogalmi inkonzisztencia azért zavaró, mert a polgári jogi szűkebb tulajdonfogalom már nem felel meg a gazdasági élet szükségleteinek, mivel ma már a jogok forgalma nagyobb, mint a dolgoké.⁷¹ A szellemi tulajdon és a hagyományos tulajdon közös nevezőre hozása szakadatlan viták tárgyát képezi, ami nem kis részben az angolszász gyökerű nemzetközi jogalkotásból is fakad. Az úgynevezett *tulajdoni elmélet*, amely a szellemi tulajdon klasszikus polgári jogias, tulajdoni megközelítését adja, már a 18–19. században megjelent, elsősorban a szerzői jog és a szabadalmi jog vizsgálata kapcsán. Jól jelzi az alkotmányos és a polgári jogi tulajdonfogalom eltérő szintjeit, hogy míg az alkotmányos tulajdonvédelem körében együttesen védhető a dologi és a szellemi tulajdon, addig a polgári jogon belül ezek megítélése vegyes képet ad. Több szerző még a szellemi tulajdonjogokat sem tekinti egységesnek, mivel olyan heterogén jellemzőkkel bírnak, amelyek mentén nehéz lenne mindegyikre azonos tulajdoni koncepciót kreálni.⁷² Az új Ptk. hatálybalépése után is fennmaradt a magyar polgári jogban ez a kettősség, ugyanakkor a vagyoni élet igényeire is tekintettel elmozdulás figyelhető meg, amikor a Ptk. egy

⁷⁰ KESERŰ 2016b, 112.

⁷¹ KESERŰ 2011, 51.; MENYHÁRD 2007, 241.

⁷² KESERŰ 2015a, 219–222.

utaló szabály révén a jogok és követelések visszerthes átruházására a dolog adásvételére vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni.⁷³

3. Összegzés

Összegzésként elmondható, hogy a magántulajdon a nyugati típusú társadalmi berendezkedések egyik legalapvetőbb eleme. A tulajdonjog kiemelt szerepet játszik a piacgazdaságok kiépítésében és fenntartásában, mivel az határozza meg, hogy mely javak állhatnak emberi uralom alatt, hogyan alakítható ki ez az uralom, mi a tartalma, hol húzódnak a határai, és milyen korlátokat kell eltűrnie. A piacgazdaság tulajdon nélkül aligha képzelhető el, és a hatékony működéshez nemcsak tulajdonra, hanem annak jogi védelmére, a tulajdonjogra is szükség van. Éppen ezért alapvető jelentőségű a jogi védelem természetének a kibontása és fejlesztése, a nemzetközi jogi szinttől kezdve az alkotmányos tulajdonvédelmen keresztül a polgári jogi tulajdonjogig. A tulajdon egy állam gazdaságpolitikájának központi eleme, ezért ahogy a politika is folyamatosan változik, a gazdaságpolitika által meghatározott tulajdon keretei is változnak. A rendszerváltozás utáni időszakban a magántulajdon megerősítése és a köztulajdon elsőbbségének lebontása volt a cél, napjainkban pedig a 21. századi kihívásoknak történő megfelelés. A pénzügyi válság kirobbanása, a devizakölcsönök miatti társadalmi feszültség, a környezet folyamatosan romló helyzete, a globális versenyképesség megszerzése mind újabb és újabb kihívások elé állítja a tulajdon intézményét, amelynek az immanens tartalma megőrzése mellett adaptívnak is kell lennie ahhoz, hogy az új kihívásokkal megbirkózzon.

⁷³

Ptk. 6:215. § (3) bekezdés. A szellemi tulajdonjogok átruházásához lásd: KESERŰ 2012a; KESERŰ 2012b; FALUDI 2013.

Felhasznált irodalom

- FALUDI Gábor (2013): A szerzői jogi és iparjogvédelmi jogátruházás a Ptk. háttere előtt. *Jogtudományi Közöny*, 68. évf. 12. sz. 581–592.
- GREENSPAN, Alan (2008): *A zűrzavar kora. Kalandozások az új világban*. Budapest, HVG Könyvek.
- KESERŰ Barna Arnold (2011): A magyar védjegyek átruházására vonatkozó szabályok összehasonlítása a közösségi védjegyvoltalom átruházásának szabályai-val, különös tekintettel a szellemi tulajdon elméleteire. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 6. (116.) évf. 4. sz. 42–73. Elérhető: www.sztnh.gov.hu/kiadv/ipsz/201104-pdf/03.pdf (A letöltés ideje: 2018. 08. 09.)
- KESERŰ Barna Arnold (2012a): Adalékok a védjegyátruházás jogi megítéléséhez – I. rész. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 7. (117.) évf. 5. sz. 5–22.
- KESERŰ Barna Arnold (2012b): Adalékok a védjegyátruházás jogi megítéléséhez – II. rész. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 7. (117.) évf. 6. sz. 5–27.
- KESERŰ Barna Arnold (2012c): Összetéveszthető? A védjegyek összetéveszthetőségének pozitív jogi és pszichológiai háttere az USA-ban, az Európai Unióban és Magyarországon. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 7. (117.) évf. 1. sz. 55–76.
- KESERŰ Barna Arnold (2012d): A védjegyek összetéveszthetőségének joggyakorlata az USA, az Európai Unió és Magyarország védjegyjogában. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 7. (117.) évf. 2. sz. 68–95.
- KESERŰ Barna Arnold (2013): Az Európai Bíróság első ítélete közösségi formatervezési mintával összefüggésben: a tájékozott használó és az eltérő összbemérés vizsgálata. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 8. (118.) évf. 4. sz. 40–53.
- KESERŰ Barna Arnold (2015a): John Locke tulajdonelmélete a szellemi tulajdonjogok nézőpontjából. In KESERŰ Barna Arnold – KŐHIDI Ákos szerk.: *Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére*. Budapest–Győr, Eötvös József Könyv- és Lapkiadó Bt. – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar. 206–224.
- KESERŰ Barna Arnold (2015b): A szellemi tulajdon fenntartható fejlődés szolgáltatásban I. rész. A szellemi tulajdon-jogok hatása a fejlődésre. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 10. (120.) évf. 4. sz. 5–17.
- KESERŰ Barna Arnold (2016a): A munkaviszonyban álló vezető tisztségviselő felelősségének elméleti és gyakorlati kérdései. *Magyar Jog*, 63. évf. 9. sz. 530–534.
- KESERŰ Barna Arnold (2016b): *Szellemi tulajdonjogok a fenntartható fejlődés szolgálatában*. Doktori értekezés. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

- KESERŰ Barna Arnold (2017): A kártérítés és a gazdagodás megtérítésének egyes kérdései a szellemi tulajdonjogokkal kapcsolatos bitorlási perekben. In KŐHIDI Ákos – FAZEKAS Judit – CSITEI Béla szerk.: *Állandóság és változás. Tanulmányok a magánjogi felelősség köréből*. Budapest, Gondolat. 205–218.
- LENKOVICS Barnabás (2009): *A fenntartható tulajdoni alapokról*. Budapest, Civil Akadémia Alapítvány.
- LENKOVICS Barnabás (2014): *Magyar polgári jog – Dologi jog*. Budapest, Eötvös József Könyv- és Lapkiadó.
- MENYHÁRD Attila (2007): Tulajdonvédelem és kisajátítás. In *Liber Amicorum. Ünnepi előadások és tanulmányok Harmathy Attila tiszteletére*. Budapest, ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék. 241–258.
- SAMUELSON, Paul A. – NORDHAUS, William D. (2012): *Közgazdaságtan*. Budapest, Akadémiai.
- SÁRI János – SOMODY Bernadette (2008): *Alapjogok. Alkotmánytan II*. Budapest, Osiris.
- SIMONNÉ GOMBOS Katalin – KESERŰ Barna Arnold – GELENCSÉR Dániel (2018): Szabadkereskedelem vs. környezetvédelem: zsákutca egy érdekpolarizált helyzetben – Gondolatok az ISDS reformjának margójára. *Európai Tükör*, 21. évf. 1. sz. 7–35.
- TÉGLÁSI András (2013): *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány.

Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

21/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH 1990, 73.)

18/1992. (III. 30.) AB határozat (ABH 1992, 110.)

3030/2018. (II. 6.) AB határozat (ABH 2018, 190.)

17/1992. (III. 30.) AB határozat (ABH 1992, 104.)

64/1993. (XII. 22.) AB határozat (ABH 1993, 373.)

20/2014. (VII. 3.) AB határozat (ABH 2014, 468.)

Az ISDS vitarendezési eljárás alkotmánybíróági megítélése hazánkban, figyelemmel az uniós beruházási politikára

Bevezetés

A beruházók és az államok közötti vitarendezés (*ISDS – Investor-State Dispute Settlement*) a befektetési egyezményekben meghonosodott intézmény, amely túllép a nemzetközi kereskedelmi jogban jellemző, az államok közötti viták feloldását lehetővé tevő vitarendezési módszereken (*SSDS – State-State Dispute Settlement*). Az utóbbi intézménnyel szemben, amely akár kvázi bírói fórum keretében is megvalósulhat (lásd például a WTO vitarendezési eljárását), az ISDS egy sajátos választottbíróági modellre épül, amely mögött jogpolitikai indokként a beruházóknak nyújtott kiegészítő garancia azonosítható be.⁷⁴ Az ISDS keretei között ugyanis a beruházóknak közvetlen perlési lehetősége van a tőkeimportőr államokkal szemben azokban az esetekben, ha a fogadó állam nem tartaná be az egyezményben vállaltakat, és így sértené a beruházó érdekeit. Ezáltal a beruházók igényeiket egy független fórum előtt érvényesíthetik, amelynek döntése szabályozott keretek között, szintén garanciákkal biztosított módon hajtható végre. Ebből kifolyólag a befektetők jogainak védelme kiszámítható keretek között valósulhat meg, aminek különösképpen olyan beruházási helyszínnek esetében van nagy jelentősége, ahol a fogadó állam jogrendszerét bizonytalan környezet, instabil jogállami intézményrendszer stb. jellemzi. Ebből kifolyólag mára az ISDS-mechanizmus a kétoldalú beruházási egyezmények nélkülözhetetlen elemévé vált. Nem véletlen tehát, hogy a Magyarország által az 1980-as évektől kezdődően megkötött közel 60 egyezmény ismeri ezt az intézményt. A rendelkezésre álló konkrét vitarendezési lehetőségek egyezményenként változnak, azonban a módszerekben nagy a hasonlóság.

⁷⁴

Az ISDS fogalmához és jogpolitikai indokaihoz lásd KATONA 2014; KLEINHEISTERKAMP 2014; WEAVER 2014.

Bevett vitarendezési módszer, hogy az egyezmény a felmerülő vitákat a washingtoni székhelyű Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID) elé utalja, ami sajátos állandó, intézményes választottbíróági eljárást jelent. Ezen túlmenően az egyezmények gyakran adnak felhatalmazást *ad hoc* választottbíróági eljárás igénybevételére is.⁷⁵

Annak ellenére, hogy az egyezmények általában nem zárják ki, hogy a befektetők a fogadó állam bírósági rendszerének keretei között érvényesítsék igényüket, a fent említett szempontok és a választottbíróági eljárásokban rejlő további előnyök⁷⁶ miatt a befektetők többnyire inkább a gyorsabb és lényegesen specializáltabb választottbíróági fórumokra támaszkodnak. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy a kétoldalú befektetési egyezményekbe foglalt ISDS-klauszula – ha nem is explicit módon, de a gyakorlati következmények tekintetében – „elterelik” a fogadó állam bíróságainak joghatósága alól a beruházási vitákat a választottbíróági fórumok irányába. Ez számos nézőpontból vizsgálható, felvethet szuverenitási kérdéseket stb., az alábbi elemzés szempontjából azonban az a lényeges, hogy a fogadó államok korlátozhatják-e a beruházási viták azon körét, amelyek választottbíróóság elé kerülhetnek legitim célok, például közérdekkel összefüggő megfontolások alapján. E kérdés jogi beágyazódása rendkívül komplex és egyben szerteágazó. Hipotetikusán megközelítve, a probléma egyrészt érinthet nemzetközi magánjogi joghatósági szabályokat, nemzeti eljárási jogi intézményeket, a választottbíróági eljárásokra alkalmazandó nemzeti szabályozást, a közérdekkel összefüggő ágazati szabályozást, nemzetközi jogi (és/vagy uniós jogi) kötelezettségeket, valamint nem utolsósorban alkotmányossággal összefüggő kérdések is felmerülhetnek.

Jelen elemzés ez utóbbi *problémakomplexum* egyes időszerű kérdéseivel foglalkozik. Apróóját egyfelől az elmúlt években a nemzeti vagyon védelme érdekében, a választottbíróági utat korlátozó céllal bevezetett, majd később – az Alkotmánybíróság eljárását követően, ha nem is szükségképpen annak hatására – hatályon kívül helyezett szabályozást övező viták adják. Másrészt e kérdés tágabb, uniós jogi kontextusa is hasonlóképpen aktuális, ugyanis a lisszaboni szerződés hatálybalépése óta a közvetlen befektetésekkel összefüggő kérdések már a közös kereskedelempolitika kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Következésképpen a tagállamok által kötött kétoldalú

⁷⁵ Kecskés és Tilk 32 ilyen egyezményt azonosított be, lásd KECSKÉS–TILK 2012, 18–19.

⁷⁶ Lásd ehhez Vörös 2004, 266–275.

beruházási egyezmények – Magyarország említett közel 60 egyezményét is beleértve – már csak átmenetileg maradhatnak fenn, nevezetesen addig, amíg az Európai Unió nem köt a kérdéses államokkal bilaterális egyezményt. Az uniós kizárólagos hatáskör terjedelme azonban nem egyértelmű, éppen az ISDS-rendelkezések kapcsán kérdéses, hogy milyen jellegű a vonatkozó hatáskör, vagyis az EU vállalhat-e kötelezettséget e vitarendezési eljárások tárgyában. Ha a fenti kérdéskör dinamikáját nézzük, jól látható a beruházási politika és a kétoldalú beruházási egyezmények tekintetében egy fokozatos hatáskörtranszfer a tagállamok irányából az EU felé az említett alapszerződési reform következtében. Ezzel összefüggésben a beruházó-állam vitarendezési eljárásokat övező hazai alkotmányjogi viták idővel az uniós szintjén (is) értelmezhető uniós közjogi-alkotmányjogi kérdéseket fognak indukálni. Az alábbi írás célja e két réteg összefüggéseinek vizsgálata. Ennek érdekében a tanulmány először a vonatkozó hazai alkotmánybíróválasztási eljárás hátterét és következményeit (*1. Az ISDS az Alkotmánybíróság előtt*), majd az uniós jogi vetületet (*2. Az ISDS uniós jogi vetülete*) elemzi. Végül a probléma e két rétegének egymásra vetítésével von le következtetéseket (*3. Következtetések – Korlátozhatók-e a beruházó-állam vitarendezési eljárások az uniós jog alapján?*).

1. ISDS az Alkotmánybíróság előtt

Az Alkotmánybíróság érintőlegesen több eljárásban foglalkozott a választottbíráskodás intézményével, azonban egyedül a 14/2013. (VI. 17.) AB határozat⁷⁷ érintette érdemben a választottbíráskodás specifikus, a beruházási vitákban jellemző ISDS-modelljét. Az eljárás hátterében a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban röviden: Nvt.) passzusai, valamint a választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény (a továbbiakban röviden: Vbt.) módosítása állt.⁷⁸ E jogalkotás célja volt, hogy a nemzeti vagyon tárgyát képező jogviták esetében a választottbíróválasztási út igénybevételét kizárja.

E korlátozás egyik pillérét az Nvt. 17. § (3) bekezdésébe foglalt azon szabály jelentette, amely szerint: „...Magyarország határa által körbezárt

⁷⁷ ABH 2013, 507., ügyszám: II/3736/2012.

⁷⁸ CAVALIEROS 2013; CSEPORÁN 2014; DAMJANOVIC–GROSU 2014; GANCZER 2014; GANCZER 2015; HAJDÚ 2014; KATONA 2012; KECSKÉS–TILK 2012; SONNEVEND–VITTAY 2017.

területen lévő nemzeti vagyona vonatkozó polgári jogi szerződésben a nemzeti vagyonnal rendelkezni jogosult irányadóként kizárólag a magyar nyelvet, valamint a magyar jog alkalmazását, és jogvita esetére kizárólag a magyar bíróság – ide nem értve a választottbíróságot – joghatóságát kötheti ki. A nemzeti vagyonnal rendelkezni jogosult e jogviták eldöntésére választottbírósági eljárást nem köthet ki.” A rendelkezés – némileg félreérthető megfogalmazásban – egyrészt *nyelvi kikötést* (feltételezhetően az eljárás nyelvére gondolva), *jogválasztást* és *fórumválasztásra* vonatkozó, de a megfogalmazás szerint joghatósági szabályként értelmezett szabályt foglalt magában, valamint a *választottbírósági eljárás kikötésének tilalmát* külön is nevesítette. Az előző feltételek szempontjából egyrészt lényeges volt, hogy a kikötési tilalom, illetve az egyéb említett követelmények csak a nemzeti vagyona vonatkozó polgári jogi jogviszonyokat érintette, tehát csak azokban az esetekben, ha a szerződés az Nvt. 1. § (1) bekezdésében meghatározott vagyonelemekkel állt összefüggésben.⁷⁹ Lényeges volt azonban, hogy az Nvt. 17. § értelmében e rendelkezések nem érintették a hatálybalépést megelőzően jogszerűen és jóhiszeműen szerzett jogokat és kötelezettségeket. A korlátozás másik pillére az akkor hatályos Vbt. szabályait érintette, amely kizárta a választottbíróság eljárásának lehetőségét az előző rendelkezésekkel összhangban.⁸⁰ E szempontok a gyakorlati logikát követve az ítéletek érvénytelenítésének, valamint a választottbírósági kikötés érvénytelenségének okaként is felfoghatók voltak.⁸¹ A választottbírósági út kizárását célzó jogalkotási folyamatot a szakmai közvélemény heves kritikával fogadta, amelynek tanulmányokban,⁸² illetve még a jogalkotási folyamat során a kormánynak és az Országgyűlésnek megküldött tiltakozó levélben⁸³ adott hangot.

⁷⁹ Figyelembe véve az Nvt. hatályát is, különösképpen a 2. §-ban szereplő kivételeket.

⁸⁰ Lásd az akkor hatályos Vbt. 4. §: „Nincs helye – sem magyarországi, sem Magyarországon kívüli választottbírósági hellyel (székhellyel) rendelkező eseti vagy állandó – választottbírósági eljárásnak a Polgári perrendtartás (a továbbiakban: Pp.) XV–XXIII. fejezetében szabályozott eljárásokban, valamint olyan ügyben, amelyben a jogvita tárgya a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény hatálya alá tartozó, Magyarország határa által körbezárt területen lévő nemzeti vagyon, illetve azzal kapcsolatos bármely jog, igény, követelés, továbbá olyan ügyekben, amelyekben törvény a jogvita választottbírósági eljárás keretében történő rendezését kizárja.”

⁸¹ Vesd össze az akkor hatályos Vbt. 55. §-ával.

⁸² CAVALIEROS 2013; KATONA 2012; KECSKÉS–TILK 2012.

⁸³ Lásd KECSKÉS–TILK 2012, 25.

A választottbíróági eljárás kizárásának kérdésével az alapvető jogok biztosa is foglalkozott, aminek eredményeként 2012. december 18-án eljárást indítványozott az Alkotmánybíróság előtt, és kérte annak megálgapítását, hogy a fent hivatkozott Nvt. 17. § (3) bekezdése, valamint Vbt. 4. §-a az Alaptörvénybe, valamint nemzetközi szerződésbe ütközik, illetve a kérelem egyúttal e rendelkezések megsemmisítésére is kiterjedt.

Az alaptörvény-ellenesség kapcsán az alapvető jogok biztósának álláspontja szerint a fenti rendelkezések az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság részét képező jogbiztonságot, azon belül is a normavilágosság követelményét sértették. Az indítvány szerint egyrészt a hivatkozott szakaszok megfogalmazása nem volt pontos, homályos volt, és összemosta a szabályozni kívánt jogviszonyra vonatkozó alanyi és tárgyi oldalt, így sértette a jogbiztonság elvét. Másrészt az indítványozó érvelése szerint lényeges volt, hogy a Vbt. hivatkozott szakasza nem a választottbíróág kikötését, hanem annak eljárását zárta ki, ami ahhoz vezethetett, hogy a korábbi szerződésekben kikötött választottbíróági klauzulák sem alkalmazhatók a hatálybalépést követően indult eljárásokban. A Vbt. módosítása tehát megenged egy olyan értelmezést is, amely elvileg hatásában azzal is járhatna, hogy a módosítás hatálybalépésénél korábban megkötött és választottbíróági kikötést tartalmazó szerződések a törvény erejénél fogva végrehajthatatlanok lennének.⁸⁴ Azaz: a törvény módosítása korábban megkötött szerződések (azaz egy konkrét szerződéstípus) tartalmának érvényesülését lehetetlenítené el. Az indítványozó álláspontja szerint az, hogy a támadott szabály az ilyen értelmezést is lehetővé teszi, sérti a normavilágosság alkotmányos követelményét, a hatályos szabályozási megoldás pedig egyoldalúan az érintett nemzetközi szerződések implementációját is nehezítheti.

Az indítványozó a megtámadott rendelkezések nemzetközi szerződésekbe ütközésére is hivatkozott. Álláspontja szerint a választottbíráskodás kizárása egyrészt nem összeegyeztethető a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodásról szóló, Genfben 1961. április 21-én kelt Európai Egyezményrel (a továbbiakban közkeletű megnevezésén: *Genfi Egyezmény*),⁸⁵ ugyanis habár ezen egyezmény lehetővé teszi annak korlátozását, hogy közjogi személyek választottbíróági szerződést kössenek,⁸⁶

⁸⁴ 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, 10–11. bekezdés.

⁸⁵ Kihirdette: 1964. évi 8. törvényerejű rendelet.

⁸⁶ Lásd Genfi Egyezmény II. Cikk 1–2. bekezdések.

ezt a korlátozást a részes állam csak az egyezmény aláírása vagy az ahhoz való csatlakozás alkalmával teheti meg, Magyarország viszont erre vonatkozó nyilatkozatot nem tett. Emellett az alapvető jogok biztosának érvelése szerint a módosítások a külföldi választottbírósági határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, New Yorkban, 1958. június 10-én kelt Egyezménnyel (a továbbiakban közkeletű megnevezésén: *New York-i Egyezmény*)⁸⁷ sincsenek összhangban, ugyanis annak egyik hivatkozott rendelkezése, amely feltételként említi a választottbíróság kiköthetőségét,⁸⁸ nem értelmezhető megszorítólag, ugyanis az olyan értelmezés, hogy e lehetőség kizárólag a belső jogalkotás akaratának alakulásától függne, relativizálná a nemzetközi egyezmények és szerződések Alaptörvény által biztosított szerepét, elsődlegességét. Végül az ISDS nézőpontjából vizsgálva az indítványozó alapvető jogok biztosa által felvetett összeegyeztethetőség kérdése talán az államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény (a továbbiakban közkeletű megnevezésén: *Washingtoni Egyezmény*)⁸⁹ kapcsán volt a leglényegesebb. Az ICSID-t létrehozó Washingtoni Egyezmény intézményesíti a beruházó-állam vita-rendezési eljárásokat, azaz lehetőséget biztosít, hogy a felmerülő beruházási vitákat a részes államok és más részes államok természetes és jogi személyei a washingtoni választottbírósági fórum elé vigyék. A Washingtoni Egyezmény alapján az ICSID joghatósága kiterjed minden olyan beruházásból közvetlenül keletkező jogvitára az említett felek között, ahol a vitában álló felek írásban hozzájárulnak a jogvitának az ICSID elé terjesztéséhez. Amennyiben a felek hozzájárulásukat adták, azt egyik fél sem vonhatja vissza egyoldalúan.⁹⁰ A kifogásolt jogszabályi módosítás viszont azokban az ügyekben, ahol ez a hozzájárulás már megtörtént, egyoldalú módosításként volt értékelhető az indítványozó indokolása szerint, tehát ezen érvelés alapján a kérdéses jogszabályi módosítások a Washingtoni Egyezménybe ütköztek. A biztos indokolásában kifejezetten utalt az Alaptörvény Q) cikkére is.⁹¹ Ebben utalt arra, hogy a Q) cikk szövege megegyezik a korábbi

⁸⁷ Kihirdette: 1962. évi 25. törvényerejű rendelet.

⁸⁸ Lásd: New York-i Egyezmény II. Cikk 1. bekezdés.

⁸⁹ Kihirdette: 1987. évi 27. törvényerejű rendelet.

⁹⁰ Vessd össze Washingtoni Egyezmény 25. cikk.

⁹¹ 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, 8. bekezdés.

alkotmányi rendelkezésekkel, amiből következik, hogy a nemzetközi szerződések végrehajtása továbbra is kötelező alkotmányos parancs Magyarország számára.⁹² Mindezek alapján az alapvető jogok biztosa indítványában kérte az Nvt. és a Vbt. hivatkozott rendelkezéseinek megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság határozatában⁹³ elsőként a nemzetközi szerződésbe ütközés kérdését vizsgálta. Hangsúlyozta azonban, hogy a választottbíráskodás korlátozása nem általános korlátozás, ugyanis az Nvt. és a Vbt. rendelkezései a nemzeti vagyont nem érintő nemzetközi beruházási, vállalkozási és hasonló természetű szerződésekbe foglalt választottbírói klauzulák érvényesíthetőségét nem befolyásolja,⁹⁴ ebből kifolyólag ilyen területeken a nemzetközi szerződésbe ütközés kérdése sem vetődik fel. Mindezek figyelembe vételével az Nvt. és a Vbt. kérdéses szakaszainak nemzetközi szerződésbe ütközését az Alkotmánybíróság három feltétel mellett vizsgálta. Egyrészt szempont volt, hogy a már megkötött és érintett nemzetközi beruházási, vállalkozási megállapodások a nemzeti vagyont érintsék; másrészt tartalmazzanak választottbírói kikötést; harmadrészt közvetlenül vagy közvetve, avagy egy bilaterális beruházásvédelmi szerződésnek, vagy a New York-i Egyezmény, a Genfi Egyezmény, illetve a Washingtoni Egyezmény legalább egyikének a hatályát érintsék.⁹⁵

Az alkotmánybírói vizsgálat menetét az utóbbi, harmadik szempont feltételeinek a sorrendje határozta meg, így a határozat elsőként a *kétoldalú beruházásvédelmi megállapodásokat* érintette. Tekintettel az ilyen típusú szerződések nagy számára – Magyarország közel 60 egyezmény részese – és arra a tényre, hogy ezen egyezmények koncepczionálisan nagyrészt egyező vagy hasonló tartalmúak, az Alkotmánybíróság *mintavétellel* dolgozott, vagyis egy konkrét egyezmény⁹⁶ kontextusában vizsgálta az Nvt. és a Vbt. rendelkezéseit. A mintaként alapul vett egyezmény a fogadó részes állam

⁹² Ennek alátámasztására az indítványozó több alkotmánybírói határozat elvi megállapításaira is hivatkozott, így a 30/1990. (XII. 15.) AB határozatra, a 16/1993. (III. 12.) AB határozatra és a 7/2005. (III. 31.) AB határozatra.

⁹³ A határozat elemzéséhez lásd CSEPORÁN 2014; GANCZER 2014; GANCZER 2015; HAJDÚ 2014; KATONA 2014; SONNEVEND–VITTAY 2017.

⁹⁴ 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, 22. bekezdés.

⁹⁵ 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, 23. bekezdés.

⁹⁶ A Magyar Köztársaság és az Azerbajdzsán Köztársaság között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló, Bakuban, 2007. május 18-án aláírt Megállapodás (kihirdette: 2007. évi CVIII. törvény). Vesd össze 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, 33. bekezdés.

és a másik részes fél beruházója közötti jogvitákat mindenekelőtt tárgyalásos úton ösztönzi feloldani, ezen túlmenően biztosít három további vitarendezési lehetőséget: egyrészt ilyen esetben az érintettek fordulhatnak a fogadó állam illetékes bíróságához, az ICSID-hez, valamint az UNCITRAL választottbírósági szabályai szerint létrejött nemzetközi *ad hoc* választottbírósághoz. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint, ha a vitát tárgyalásos úton sikerül feloldani, vagy a felek megállapodnak abban, hogy az illetékes magyar bírósághoz fordulnak, ezekben az esetekben eleve nem vetődik fel a nemzetközi szerződésbe ütközés kérdése. Az ICSID és az *ad hoc* választottbíráskodás esetében viszont az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés elkerülése érdekében alkotmányos követelményt fogalmazott meg, utalva az Nvt. 17. § (1) bekezdésére („E törvény hatálybalépését megelőzően jogszerűen és jóhiszeműen szerzett jogokat és kötelezettségeket e törvény rendelkezései nem érintik. Az e törvény hatálybalépése előtt létrejött szerződések időtartamának e törvény hatálybalépését követően történő meghosszabbítása új jogviszony létesítésének minősül.”), és kimondta, hogy ezen rendelkezést alkalmazni kell az állami szervek és a beruházók között 2012. január 1-jén hatályban levő (nemzetközi beruházási, gazdasági természetű) megállapodásokra. Másképpen megfogalmazva, a kérdéses jogszabály hatálybalépése előtt létrejött szerződések alapján jogszerűen és jóhiszeműen szerzett jogokat és kötelezettségeket a nemzeti vagyon védelme érdekében bevezetett választottbírósági korlátozások nem érintették. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy ha az állam és a beruházó közötti, e szerződések alapján fennálló jogviszony további fenntartása szükséges vagy célszerű, akkor e szerződések hatályának lejártá előtti az újratárgyalást a Vbt. és az Nvt. vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően meg kell tenni.⁹⁷ Ugyanezen alkotmányos követelményt az Alkotmánybíróság az államok közötti egyes jogviták kapcsán is irányadónak tekintette. Ilyen jogviták ugyanis előfordulhatnak azokban az esetekben, ha a beruházó maga a másik szerződő állam vagy annak valamilyen operátora (például a beruházó külföldi állami vállalat). Ilyen esetekben viszont a nemzetközi magánjog *funkcionális immunitási tana* alapján⁹⁸ a beruházó állam nem mint szuverén, hanem mint magánjogi jogalany jelenik meg a jogviszonyban.

A *Washingtoni Egyezmény*rel való összeegyeztethetőség kapcsán az Alkotmánybíróság vizsgálta az ICSID-joghatóság és az írásbeli hozzájárulás

⁹⁷ 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, 40–41. bekezdés.

⁹⁸ A fogalomhoz lásd: BURIÁN–CZIGLER–KECSKÉS–VÖRÖS 2010, 165–166.

meg nem adásának összefüggéseit, másrészt utalt arra, hogy az ICSID előtt az érintett állami szervek jogképessége az állam bejelentésétől függ, e lista viszont utólag módosítható. Következésképpen a határozat szerint a kormánynak kell megtenni a megfelelő lépéseket annak érdekében, hogy amennyiben a nemzeti vagyonnal rendelkezni jogosult hazai szervek a listán rajta vannak, amint lehet, arról lekerüljenek, illetve a felsoroltak vonatkozásában jelenjen meg a szóban forgó korlátozás. Emellett az írásbeli hozzájárulás, amelyet megadni nem kötelező, tekinthető olyan lehetőségnek, amellyel szavatolható az Nvt., a Vbt., illetve a Washingtoni Egyezmény közötti összhang. Ebből kifolyólag az Alkotmánybíróság ebben az esetben nem tartotta szükségesnek az alkotmányos követelmény megfogalmazását sem.⁹⁹

Ezt követően a határozat részletesen elemezte a *Genfi Egyezmény* releváns rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy amennyiben az Nvt. által érintett tevékenység kereskedelmi jellegűnek minősül a Genfi Egyezmény alapján, a jövőbeni kompromisszumkötési lehetőség kizárása az, ami beleütközhet az egyezmény rendelkezéseibe. Az Alkotmánybíróság következtetése, hogy ezek alapján az Nvt., illetve a Vbt. rendelkezéseinek a kompatibilitása a Genfi Egyezménnyel abban az esetben tartható fent, ha Magyarország felmondja az egyezményt, vagy a felmondás mellett újraköti, és egyben nyilatkozattal fenntartással él az Nvt. és a Vbt. kizáró rendelkezéseire tekintettel.¹⁰⁰

Végül elemezte a nemzetközi szerződésbe ütközés kérdését a *New York-i Egyezmény* vonatkozásában is. Az Alkotmánybíróság szerint az egyezmény csak a már meghozott választottbíróági határozatokra vonatkozik, viszont az Nvt. és Vbt. kizáró rendelkezései a már meghozott választottbíróági határozatokra eleve nem voltak irányadók. Mindemellett – az érvelés szerint – a hatályban levő nemzetközi magánjogi természetű szerződésekre vonatkozóan az Nvt. 17. § (1) bekezdése tekintetében kimondott alkotmányos követelmény elegendő garanciát ad, így az Alkotmánybíróság a New York-i Egyezmény sérelmét nem állapította meg.¹⁰¹

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kapcsán felmerült, a normavilágosságot érintő kifogás kapcsán az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy az Nvt. mellékleteinek tételes felsorolása nyomán a jogalkalmazó

⁹⁹ 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, 55–58. bekezdés.

¹⁰⁰ 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, 75. bekezdés.

¹⁰¹ 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, 79. bekezdés.

és a gazdasági élet szereplői pontos információval rendelkeznek a nemzeti vagyon keretei közé tartozó természeti, kulturális és vagyoni elemekről.¹⁰² Másképpen kifejezve, álláspontja szerint az Nvt. világosan lehatárolja a nemzeti vagyon fogalmát, így ezzel összefüggésben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése nem sérült.

Összességében az Alkotmánybíróság nem találta szükségesnek a kérdéses rendelkezések megsemmisítését, figyelembe véve a fentieket, nevezetesen, hogy a határozat a szerzett jogok védelme érdekében alkotmányos követelményt mondott ki. Az alkotmányos követelmény tehát hozzájárul, hogy az összhang a nemzetközi jogi kötelezettségek és a magyar jog között fennálljon az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében, ezért az indítvány megsemmisítésre vonatkozó szakaszát a határozat elutasította.

Megemlíthető, hogy a határozathoz *Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleményt csatolt, amelyhez *Paczolay Péter* is csatlakozott. A különvélemény – szemben a határozat fenti érvelésével – a kérdéses szabályozás nemzetközi jogba ütköző jellegét szélesebb körben tartotta megállapíthatónak. A különvélemény szerint a Genfi Egyezmény megsértése már az Nvt. és a Vbt. hatálybalépésével megtörtént, ugyanis Magyarország nem élt azzal a lehetőséggel, hogy bizonyos körben a választottbírósági út igénybevétele lehetőségétől közjogi alanyait a többi, az egyezményben részes természetes vagy jogi személlyel kötött kereskedelmi ügyletben kizárja. Ez jogi tény – szemben a határozat által sugalltak szerinti „virtuális lehetőséggel” –, így semmilyen alkotmányos követelmény megállapításával nem orvosolható.¹⁰³ Szintén megkérdőjelezte a hazai jog és több tucat kétoldalú befektetési megállapodás közötti összhang fennálltát, tekintettel arra, hogy ezen egyezményekből fakadó kötelezettségek a jövőre nézve is biztosítják az alávetést, amelyek tekintetében viszont az Nvt. fent tárgyalt 17. § (1) bekezdése nem ad megoldást. Ezen túlmenően a különvéleményben megfogalmazott álláspont szerint az Nvt. és a Vbt. kifogásolt rendelkezései beleütköznek a Washingtoni Egyezmény, illetve a New York-i Egyezmény szabályaiba is, ugyanis elvonták olyan vitarendezési fórumok igénybevételenek a lehetőségét, amelyekkel a szerződő harmadik államok beruházói

¹⁰² 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, 81. bekezdés.

¹⁰³ 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, 100. bekezdés. (Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye.)

a kétoldalú megállapodások megkötésénél fogva, illetőleg bármely kereskedelmi partnerei számolhattak.¹⁰⁴ Ebből kifolyólag a különvélemény konklúziója, hogy az Nvt. és a Vbt. tárgyi rendelkezései nemzetközi szerződésbe ütköznek, ezt és ennek jogkövetkezményeit az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania, valamint a hivatkozott rendelkezéseket az Alkotmánybíróságnak vagy meg kellett volna semmisítenie, vagy a jogalkotót arra kellett volna felhívnia, hogy az ellentét feloldásához szükséges intézkedéseket tegye meg.¹⁰⁵

A fentieket összegezve tehát az Alkotmánybíróság az Nvt. és a Vbt. egyes fent ismertetett rendelkezéseinek Alaptörvénybe, illetve nemzetközi szerződésbe ütközésére vonatkozó érvelést nem fogadta el, az erre, illetve a megsemmisítésre vonatkozó indítványt elutasította. Emellett azonban a szerzett jogok védelme érdekében alkotmányi követelményt állapított meg. Még ha nem is olyan intenzitással, mint ami a megelőző jogalkotási folyamatot érte, de az Alkotmánybíróság határozatával és érvelésével szemben is kerültek felszínre lényeges kritikai észrevételek. Ezek egy része a Dienes-Oehm Egon különvéleményében megfogalmazott érvekhez hasonló álláspontot fejtett ki, különösképpen a Washingtoni Egyezményről és a kétoldalú beruházási egyezményekkel összefüggő elemzést megkérdőjelezve.¹⁰⁶

E viták azonban érdemben már ki sem bontakozhattak, ugyanis jogalkotási tárgyként az alkotmánybíróági eljárással érintett szakaszok a Paks II. beruházás kapcsán köszöntek vissza. Csak feltételezésekbe bocsátkozva lehetne arra választ adni, hogy önmagában a paksi bővítés beruházási jogi vetülete vezetett-e ide, vagy ehhez hozzájárult a fent említett egyéb szerződéses kötelezettségeink esetében a jövőbeni viták megelőzését célzó józan belátás is, még ha az Alkotmánybíróság nem is tartotta ilyen széles körben problematikusnak a hazai szabályozás és a nemzetközi kötelezettségeink összhangját. Mindenesetre a *Paks II. törvény* egyik szakasza¹⁰⁷ módosította az Nvt. 17. § (3) bekezdését is, amelyben ugyan a hazai bíróság kikötésének kötelezettsége megmaradt, viszont kiegészült egy nemzetközi

¹⁰⁴ 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, 114. bekezdés. (Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye.)

¹⁰⁵ 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, 115. bekezdés. (Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye.)

¹⁰⁶ Különösképpen lásd CAVALIEROS 2013; CSEPORÁN 2015; GANCZER 2014; KATONA 2014.

¹⁰⁷ 2015. évi VII. törvény 33. § (1) bekezdés.

szerződésekre, valamint választottbíróságokra vonatkozó kivétellel.¹⁰⁸ Emellett a Vbt. korlátozó szakaszát is módosította a törvény.¹⁰⁹ Ebből következően az Nvt. és a Vbt. vitatott szakaszának élét a jogalkotó maga vette el, így a fenti alkotmánybíróági eljárással érintett vitákban az ISDS kapcsán említett szempontok jelentőségüket veszítették. A jövőre nézve viszont – tekintettel mindenekelőtt az ISDS uniós jogi összefüggéseire – érdemes megvizsgálni azt a kérdést, hogy a fenti eredeti jogalkotói szándék, tudniillik hogy a nemzeti vagy adott esetben más közérdek céljából essen korlátozás alá az ISDS intézménye, milyen módon helyezhető el az uniós jogból fakadó kötelezettségeinkkel összhangban.

2. Az ISDS uniós jogi vetülete

A fent vizsgált probléma homlokterében álló intézmény – a beruházó-állam vitarendezési eljárások – azonban nemcsak a magyar alkotmány-jogban, hanem az uniós közjogban is időszerű kérdéseket vet fel. Az Alkotmánybíróság határozatában ugyan nem utalt uniós jogi összefüggésekre,¹¹⁰ azonban a kétoldalú beruházási egyezmények által érintett tárgykörök jelentős része közvetlenül összefüggésben áll uniós hatáskörökkel. Ennek oka, hogy a 2009. december 1-jén hatályba lépő *lisszaboni szerződés* a külföldi közvetlen befektetésekkel (FDI) összefüggő tárgykörökre kiterjesztette az EU kizárólagos hatáskörét, ami lehetővé tette az uniós beruházási politika jövőbeni megalapozását.¹¹¹ Azonban az már korábban is világos volt (tudniillik a lisszaboni módosítás már évekkel korábban az alkotmányos

¹⁰⁸ Lásd az Nvt. 17. § (3) bekezdésének hatályos szövegét: „Nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése hiányában, Magyarország határa által körbezárt területen lévő nemzeti vagyonnal vonatkozó polgári jogi szerződésben a nemzeti vagyonnal rendelkezni jogosult irányadóként kizárólag a magyar nyelv és a magyar jog alkalmazását, jogvita esetére kizárólag a magyar bíróság joghatóságát kötheti ki. A magyar bíróság joghatóságának kizárólagossága nem érinti a választottbíróság kikötésének jogát.”

¹⁰⁹ Lásd 2015. évi VII. törvény 35. §.

¹¹⁰ Megjegyezhető azonban, hogy Dienes-Oehm Egon különvéleményében – ha nem is ebben a kontextusban, de – kifejezetten utal az uniós polgári eljárásjogi normák relevanciájára.

¹¹¹ BALÁZS–SONNEVEND 2015; BARTHA 2015; BUNGENBERG 2009; BUNGENBERG 2010; CALLIESS–RUFFERT 2011; CEYSSENS 2005; KRAJEWSKI 2005; TIETJE 2009; VINCZE 2011.

szerződésben is szerepelt), hogy a kizárólagos uniós hatáskör közvetlenül érinti a tagállamok hatályban lévő hozzávetőleg 1200 kétoldalú beruházási egyezményét.¹¹² A probléma hátterét tehát a beruházási politika területén fennálló, az EU és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás problémái nehezítik, ennek alapjait az alábbiakban foglaljuk össze.

A külföldi közvetlen befektetésekkel összefüggő hatásköri problémák viszonylag új keletűek, a közös piac fejlődésének első szakaszában a közös kereskedelempolitika vonatkozásában a befektetésvédelem érdemi kérdéseket nem vetett fel, azaz általánosan elfogadott volt, hogy a tagállamok fenntartották hatáskörüket ezen a területen, ebből kifolyólag nem volt akadálya annak, hogy harmadik államokkal bilaterális beruházási egyezményeket kössenek. Az 1990-es években a tőke szabad áramlásának keretei között megindult intenzív liberalizációs folyamat, az ezzel összefüggő alapszerződési módosítás már ráirányította a figyelmet a harmadik államokba irányuló vagy onnan az Európai Unióba érkező közvetlen tőkebefektetések és a közös kereskedelempolitikai hatáskör kapcsolatára. Az alapszerződési módosítás azonban csak később, a lisszaboni szerződéssel emelte be a közös kereskedelempolitika hatásköri rendszerébe a közvetlen külföldi befektetések területét, és tette lehetővé az EU egységes fellépését a beruházásokról folytatott nemzetközi tárgyalásokon. A lisszaboni szerződés reformját e területen gyakorlati megfontolások is indokolták tekintettel arra, hogy a tagállamok által kötött és különböző tartalmú bilaterális beruházási egyezmények a belső piacon eltérő versenyfeltételekhez vezethettek, így példának okáért egyes tagállamok vállalatai kedvezőbb feltételeket élvezhettek a külpiacokon a tagállamuk által megkötött beruházásvédelmi egyezmény alapján, mint azok a vállalatok, amelyek tagállamai egyáltalán nem, vagy alacsonyabb szintű kedvezményeket magukban foglaló egyezményeket kötöttek harmadik államokkal.

A hatályos alapszerződési keretek között lényeges, hogy – megerősítve az Európai Bíróság több évtizedes gyakorlatát – az Európai Unió

¹¹² Ezen egyezmények egy része úgynevezett *intra EU-BIT*, azaz EU-tagállamok között létrejött beruházásvédelmi megállapodás, amelynek státusza már szintén jóval a lisszaboni szerződés előtt vitatott volt. Jelenleg egy újabb európai bírósági döntés következményeként (Achmea-ügy), feltételezhetően ezen egyezmények az utolsó létszakszukba értek, vagy legalábbis a jövőben csak azon rendelkezéseik maradhatnak fenn, amelyek összhangban állnak az uniós joggal. A további megállapításaink így mindenképp az úgynevezett *extra EU-BIT-re*, azaz a tagállamok és harmadik államok közötti egyezményekre érvényesek.

működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 3. cikk (1) bekezdése értelmében az EU a közös kereskedelempolitika területén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, és az EUMSZ 207. cikk a közvetlen külföldi befektetéseket az EU közös kereskedelempolitikájához tartozó területként nevezi meg. Az uniós kizárólagos hatáskör következképpen felhatalmazást ad arra, hogy az EU a tőkepiacokat harmadik államok viszonyában is szabályozza, más szóval, hogy a liberalizáció irányában nemzetközi szinten is lépéseket tegyen. Az alapszerződés a *közvetlen külföldi befektetések* fogalmat használja, amely a beruházási folyamatok mindkét irányát felöleli: az uniós vállalkozások által harmadik államokban eszközölt beruházások mellett a harmadik országok vállalkozásai által az Európai Unióban végrehajtott befektetési tranzakciók egyaránt a cikk tárgyi hatálya alá tartoznak.¹¹³ A *közvetlen beruházás* fogalmi definíciójával összefüggésben figyelembe vehetők a korábbi, belső piaccal és a tőke szabad áramlásával kapcsolatos gyakorlatban felvetődő szempontok is, tekintettel arra, hogy az Európai Bíróság több ügyben foglalkozott értelmezési kérdésekkel. A fogalom terjedelmének meghatározásakor a bírósági gyakorlat elsősorban a tőke szabad áramlásának feltételeit meghatározó belső piaci jogszabályok terminológiájára hagyatkozott, amely utóbbi az OECD és az IMF definíciós bázisára épült. Ha ezt rávetítjük a közös kereskedelempolitika fogalmára, ennek alapján a közvetlen külföldi befektetés olyan, határokon átnyúló beruházási ügyletként írható le, amely során a befektető egy külföldi vállalkozás számára tőkét bocsát rendelkezésre tartós, közvetlen gazdasági kapcsolat kialakításának céljából. Ha a beruházás társaságban való részesedésszerzéssel jár együtt, akkor a részesedés lehetővé teszi a tulajdonosának, hogy ténylegesen részt vegyen a vállalat irányításában vagy ellenőrzésében. Habár nem volt egyértelmű az alapszerződés szabályai szerint, az előző meghatározás alapján sejthető volt, hogy a közös kereskedelempolitika fogalma nem terjed ki az úgynevezett *portfólióbefektetésekre*, vagyis azokra a külföldi befektetésekre, amelyek során a befektető szándéka a rövid távú haszon-szerzést, spekulatív jellegű ügylet lebonyolítását célozza, vagyis a befektető szándéka nem a vállalat működése tényleges irányításának, ellenőrzésének

¹¹³ Az EUMSZ 207. cikk (1) bekezdés alapján azonban nem minősülnek *külföldi* közvetlen befektetésnek az unión belül végrehajtott beruházások, amelyek értelemszerűen nem a külkereskedelmi szabályok, hanem a belső piac körébe vonhatók. Lásd: HERRMANN 2010; HINDELANG–MAYDELL 2010.

megszerzésére irányul.¹¹⁴ A portfólióbefektetések és az EUMSZ 207. cikke alá tartozó befektetések között tehát a különbségtétel alapja a vállalat tényleges ellenőrzésének a szándéka.

Az alapszerződési szabályok alapján kérdéses volt, hogy a közös kereskedelempolitika milyen mértékben teremti meg az egységes fellépés hatásköri alapját. Mindenekelőtt az alapszerződés nem tisztázza, hogy a közös kereskedelempolitika milyen viszonyban áll a tőke szabad áramlásának külső feltételeihez kapcsolódó EUMSZ 63. és 64. cikkeiben biztosított hatáskörökkel. Ez utóbbi ugyanis a tagállamok és az EU osztott hatáskörébe tartozó belső piaci felhatalmazás, szemben a közös kereskedelempolitikai hatáskörrel, amely explicit módon kizárólagos hatáskört alapoz meg. Szintén nem volt egyöntetű annak megítélése, hogy az EUMSZ 207. cikk felhatalmazása kiterjed-e a beruházásokkal kapcsolatos vitarendezési eljárásokban való részvételre is. Ez nemcsak elvi kérdésként fogalmazódott meg, hanem gyakorlati problémaként, jelesül, hogy milyen módon lenne képes eljárni az Európai Unió a beruházók és államok közötti vitarendezés legfontosabb fóruma előtt, az ICSID-ben vagy más, beruházási ügyekben is illetékes fórumokon (például az UNCITRAL *ad hoc* választottbírószága, vagy gyakran kerülnek beruházási ügyek a londoni nemzetközi választottbírószág, illetve a stockholmi kereskedelmi kamara választottbírószági intézete elé), feltéve, hogy egyéb, objektív feltételek is teljesülnének.¹¹⁵

E kérdésekre az Európai Bíróság legújabb gyakorlatában (2/15 sz. vélemény)¹¹⁶ kísérelt meg választ adni. A véleményezési eljárás tárgya az Európai Unió és Szingapúr között letárgyalt és 2013-ban parafált szabadkereskedelmi megállapodással (EUSFTA) összefüggő hatásköri kérdések voltak. Az Európai Bizottság az EUMSZ 218. cikkének megfelelően kezdeményezte

¹¹⁴ Az Európai Unió Bírósága a következőképpen írta le a *portfólióbefektetés* fogalmát: „a tőkepiaci értékpapírok egyedül pénzügyi befektetési célzattal, a vállalkozás általános ügyvitele és irányítása befolyásolásának szándéka nélkül történő megszerzése.” Lásd 2006. szeptember 28-i ítélete a Bizottság kontra Hollandia egyesített ügyekben, C-282/04. és C-283/04., ECLI:EU:C:2006:608, 19. pont.

¹¹⁵ Például az ICSID jelenlegi állapotában államok között létrejött egyezmény alapján működik, kizárólag a Világbank tagállamai vagy a Nemzetközi Bíróság alapszabályának részes államai írhatják alá az egyezményt. Az Európai Unió e feltételeknek nem felel meg, ezért nyilvánvaló, hogy az eljárás hipotetikus kérdése csak azután lenne gyakorlati szempontból is értékelhető, ha módosítanák a Washingtoni Egyezményt.

¹¹⁶ 2017. május 16-i vélemény, 2/15., ECLI:EU:C:2017:376.

a véleményezési eljárást annak megválaszolása végett, hogy az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e az EUSFTA aláírására és megkötésére. Az Európai Bizottság az eljárásban – az Európai Parlamenttel azonosan – amellet érvelt, hogy az EUMSZ 207. cikk kiterjed az egyezmény teljes egészére, így az EU kizárólagos hatáskörében egyedül kötheti meg az egyezményt. Ezzel szemben a Tanács és több tagállam – beleértve Magyarországot is – vitatta ezt az álláspontot, kijelentve, hogy az EU nem kötheti meg egyedül a megállapodást, mivel annak bizonyos részei az Európai Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe, sőt egyes elemei a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Az Európai Bíróság véleményében megállapította, hogy az Európai Unió jelenlegi formájában nem kötheti meg egyedül a szabadkereskedelmi megállapodást Szingapúrral, mivel annak bizonyos tervezett rendelkezései az EU és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartoznak, vagyis azt a tagállamok és az EU csak együttesen eljárva, úgynevezett vegyes szerződést eredményezve köthetik meg. Az Európai Bíróság az egyezmény által szabályozott tárgyköröket átvizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy habár azok jelentős része vonatkozásában az Európai Unió hatáskörrel rendelkezik, két nevesített területen a hatásköri kizárólagosság nem áll fent. Egyrészt az EU nem rendelkezik hatáskörrel a közvetlen befektetéseken kívüli külföldi befektetések területén, azaz az úgynevezett portfólióbefektetések vonatkozásában. Ennek meghatározása során az Európai Bíróság a fent ismertetett korábbi definíciókra támaszkodott, vagyis többek között azokat a külföldi befektetéseket tekinti e kategóriába tartozóknak, amelyek pénzügyi befektetési céllal társasági részesedésszerzéssel valósulnak meg anélkül, hogy a vállalkozás irányításának és ellenőrzésének szándéka fennállna. Ahhoz, hogy az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezzen a közvetlen befektetéseken kívüli külföldi befektetések területén, a bírói gyakorlat szerint – különös tekintettel az úgynevezett AETR-elvre¹¹⁷ – a megállapodás megkötésének érintenie kell az uniós jogi aktusokat, vagy meg kell változtatnia azok alkalmazási körét, azonban az EUSFTA esetében ez nem áll fent.

Témánk szempontjából azonban a leglényegesebb, hogy a befektetők és az államok közötti vitarendezési szabályok (ISDS) szintén az Európai Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartoznak a vélemény alapján. Az Európai Bíróság álláspontja szerint ugyanis az ilyen szabályozást, amely

¹¹⁷ Accord Européen Transports Routiers – A nemzetközi közúti fuvarozást végző járművek személyzetének munkájáról szóló Európai Megállapodás (Genf, 1970. július 1.).

kivonja a jogvitákat a tagállamok bíróságainak joghatósága alól, nem lehet a tagállamok jóváhagyása nélkül bevezetni.

Elvileg az Európai Bíróság ebben a vonatkozásban definitív volt, azonban a kérdés annyiban még nem tekinthető lezártnak, hogy jelenleg is folyamatban van véleményezési eljárás (1/17. sz.), amely a vitarendezést is érinti. Az Európai Bíróság a kérdéses eljárásban az EU és Kanada között letárgyalt átfogó kereskedelmi egyezmény (CETA) egyes szabályainak hatásköri vonatkozásait vizsgálja. Ezen belül lényeges a vitarendezési mechanizmus, amely a CETA „úttörő” rendelkezései közé tartozik, ugyanis a szerződő felek egy, a klasszikus ISDS-modellelől lényegesen eltérő állandó befektetési bírósági rendszer létrehozásáról állapodtak meg. Ez nem mellesleg az EU ambíciói szerint a jövőbeni uniós kétoldalú megállapodások vitarendezési mintájául is szolgálhat, így a hatásköri jellegnek lényeges következményei lesznek abban a tekintetben, hogy az EU a jövőben milyen módon tudja felváltani a tagállamok egyezményeit.

A jelenlegi alapszerződési keretek tehát széles körben biztosítanak kizárólagos hatáskört az EU által kötendő beruházási egyezmények létrehozásához, azonban a befektetési rendelkezések közül lényeges területek, ezen belül is a vitarendezési kérdések (ISDS) kimaradásával ezen egyezmények elfogadása továbbra is csak a tagállamok bevonásával lehetséges, más szóval – ahogyan ez látható volt – ezeken a területeken a tagállamok megosztott hatásköröket gyakorolhatnak. Kérdés azonban, hogy ez a hatásköri háttér milyen módon érinti a tagállamok által megkötött kétoldalú beruházási egyezményt. A fenti hatáskörmegosztás konstrukciója miatt e tagállami egyezmények részben vagy egészben uniós hatáskörbe esnek, így – első megközelítésben a tagállami hatáskör hiánya miatt – azokat az uniós jogba ütközőnek kell tekinteni. Mivel az egyezményeket a lisszaboni szerződési reformot megelőzően kötötték a tagállamok, az uniós jog általános elveiből kifolyólag a tagállamoknak kötelezettsége, hogy ezeket a beruházási egyezményeket összhangba hozzák az uniós joggal, vagy – amennyiben erre nincs lehetőség – mondják fel az érintett egyezményeket.¹¹⁸ Tekintettel a beruházási egyezmények stratégiai szerepére, a tagállamoknak nem áll

¹¹⁸ Amíg ez nem történik meg, természetesen az egyezmények nemzetközi jogi hatása nem változik. A *pacta sunt servanda* elve szerint a tagállam a harmadik féllel szemben továbbra is kötelezettje az egyezményeknek. Vess össze CALLIESS 2011; EUMSz 207. cikk 80. széljegyzet. Lásd továbbá BARTHA 2009; BARTHA 2014.

érdekében – és nem is lenne értelme – mindaddig felmondani a kérdéses bilaterális egyezményeket, ameddig azok helyére nem lépne az Európai Unió által megkötött megállapodás. Az egyezmények és a szóba jöhető relációk nagy száma alapján azonban aligha várható, hogy – leszámítva esetlegesen a legnagyobb kereskedelmi partnereket – az EU képes lenne rövid időn belül felváltani a tagállamok beruházási egyezményeit. A formálisan jogsértőnek tekinthető jelenlegi állapotot ezért egyféleképpen lehetett megoldani, mégpedig ha az EU az EUMSz 2. cikk (1) bekezdése alapján a tagállamoknak kifejezett felhatalmazást ad. Ennek érdekében született meg egy átmeneti szabályozás, amely kifejezetten a tagállami egyezmények helyzetét kívánta tisztázni.¹¹⁹ A rendelet ideiglenesen – ameddig uniós szintű egyezmény nem lép hatályba – a tagállamok által korábban kötött kétoldalú beruházási egyezményeit érintetlenül hagyta, azonban szigorú tájékoztatási kötelezettséget vezetett be, és lehetőséget adott az Európai Bizottságnak, hogy a tagállam irányában egy meghatározott álláspontot előírjon, ha az egyezmény által érintett kérdéskör az EU hatáskörébe esik. A tájékoztatási kötelezettség a tagállami beruházási egyezményekkel összefüggő vitákra is vonatkozik, és a rendelet kifejezetten hangsúlyozza a tagállamok és az Európai Bizottság együttműködési kötelezettségét. A rendelet tervezete eredetileg engedélyezési rendszert vezetett volna be a tagállami megállapodások hatályban tartása kapcsán.¹²⁰ A tagállamok notifikációs kötelezettsége alapján bejelentett egyezményeket az Európai Bizottság hagyta volna jóvá, azonban – az uniós joggal való összeegyeztethetatlenség lehetséges vizsgálatának esetét leszámítva – a tagállamok részéről a bejelentési kötelezettség teljesítése közvetlenül elvezetett volna a jóváhagyáshoz. Végül a tagállamok által korábban megkötött egyezményekkel kapcsolatban a rendelet még ehhez képest is enyhébb szabályokat foglal magában. Ebben a tekintetben a tagállamok egyedüli lényegi kötelezettsége volt a meglévő kétoldalú beruházási megállapodásaik bejelentése (értesítés formájában) az Európai Bizottság felé, továbbá kötelesek a jövőben a megállapodást érintő valamennyi változásról

¹¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1219/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról.

¹²⁰ 2010/0197 (COD) Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról.

is értesíteni azt.¹²¹ A rendelet felhatalmazása alapján ezen egyezmények hatályban maradhatnak mindaddig, amíg nem lép hatályba kétoldalú beruházási megállapodás ugyanazon harmadik ország és az Európai Unió között.¹²² Lényeges azonban, hogy az automatikus hatályban tartás csak a szabályosan bejelentett, valamint az alapszerződéssel összhangban lévő egyezményekre vonatkozott, ellenkező esetben a rendelet felhatalmazása nem áll fenn. Gyakorlati szemszögből nézve, előbbi esetekben a tagállamoknak az érintett egyezményeket fel kellett volna mondaniuk, ha ez nem történik meg, a tagállam nem teljesíti az uniós jogból fakadó kötelezettségét. Mindemellett a rendelet számolt azzal, hogy a tagállamok egyezményei adott esetben az EU mozgásterét is szűkíthetik az érintett harmadik állammal folytatott tárgyalások során. Ennek elkerülése érdekében a rendelet felhatalmazta az Európai Bizottságot, hogy értékelje a bejelentett egyezményeket abban a vonatkozásban, hogy ezen „...megállapodások valamely rendelkezése nem állít-e komoly akadályt az elé, hogy az Unió kétoldalú beruházási megállapodásokról folytasson tárgyalásokat, illetve ilyen megállapodásokat kössön harmadik országokkal”. Ha az Európai Bizottság ilyen megállapításra jutna, a tagállammal szoros együttműködésben konzultálnia kell annak érdekében, hogy meghatározza a probléma megoldására alkalmas intézkedéseket, amelyekről a konzultációk lezárását követően az Európai Bizottság dönthet.¹²³

A tagállamok tehát ténylegesen még széles körben gyakorolhatnak hatásköröket a kétoldalú egyezmények keretében, illetve a közös kereskedelempolitika hatálya alól is kikerült a bírói gyakorlat alapján a fentiekben említett két terület, azonban perspektivikusan nézve a tagállamok lehetőségei folyamatosan szűkülni fognak. Ahogyan az uniós szintű egyezmények tárgyalása és megkötése halad előre, az új uniós egyezmények át fogják venni a tagállami kétoldalú egyezmények helyét. Lényeges azonban, hogy ezen egyezmények – a fennmaradó két párhuzamos hatásköri terület miatt, benne foglalva az ISDS témakörét is – továbbra sem az EU saját hatáskörében, hanem az EU és a tagállamok által közösen megkötve jöhetnek létre.

¹²¹ Európai Parlament és a Tanács 1219/2012/EU rendelet 2. cikk.

¹²² Európai Parlament és a Tanács 1219/2012/EU rendelet 3. cikk.

¹²³ Európai Parlament és a Tanács 1219/2012/EU rendelet 6. cikk (3) bekezdés.

3. Következtetések – Korlátozható az ISDS az uniós jog alapján?

A fenti bemutatás és a hazai alkotmánybírósági esettanulmány alapján látható, hogy az ISDS esetleges korlátozása nemcsak teoretikus kérdés, hanem egyfelől gyakorlati igényként jelentkezhet, másrészt ezen igényre olyan gyakorlati válaszokat kell tudni adni, amelyek az uniós joggal is összhangban állnak. Az Alkotmánybíróság e korlátozásokat egy átmeneti időszakban vizsgálta, amikor még a hazai bilaterális egyezmények az uniós felhatalmazás alapján hatályban maradhatnak. Ebben a jogi környezetben az Alkotmánybíróság voltaképpen legitim célként ismerte el, hogy a jogalkotó a nemzeti vagyon védelmével összefüggő szempontok mentén a választottbíráskodás lehetőségét kizárja, korlátozza, lényeges azonban, hogy ez a szerzett jogok védelme – a fenti kritikák szerint nem teljesen maradéktalanul – rögzített alkotmányos követelményének „ernyője alatt” következzen be.

Ahogy az Alkotmánybíróság határozatához csatolt különvéleményből is kiderül, a korlátozásnak már ma is van uniós jogi kontextusa, azonban a beruházó-állam vitarendezések kapcsán e kontextus jelentősége a fenti átmeneti időszakot követően fog megnövekedni. Ezen átmeneti időszak egyezményenként, relációnként fog bekövetkezni, annak folyamatában, ahogyan az Európai Unió előrehalad a beruházási egyezmények tárgyalásával és megkötésével. Példának okáért, az interim egyezményként már alkalmazott CETA beruházásvédelmi rendelkezései, valamint az egyedi ISDS-mechanizmusa a ratifikáció sikeres lezárását követően felváltja a Kanada és Magyarország között 1993 óta hatályos kétoldalú egyezményt. Ezt követően a fent tárgyalt hatásköri jellegből kifolyólag Magyarország ebben a vonatkozásban már nem korlátozhatja egyoldalúan a CETA által biztosított ISDS-mechanizmust (állandó bírósági rendszer) közérdekkel összefüggő szempontok alapján még olyan mértékben és módon sem, amilyen módon ez az esettanulmányban megtörtént. Azt követően, hogy a kétoldalú egyezmények kapcsán a hatáskörtranszfer már a gyakorlatban is bekövetkezik, a tagállamok a magyar esettanulmányban szereplőhöz hasonló helyzetben korlátozást elérni csak az alábbi két opció keretei között lesznek képesek. Egyrészt a tagállam megkísérelheti felhívni a közös kereskedelempolitika kapcsán igénybe vehető speciális és általános alapszerződési kivételeket, ennek azonban nagyon minimális a gyakorlati valószínűsége, ugyanis e kivételek szűk körben, praktikusan

elsősorban a kereskedelmi forgalmat érintő intézkedésekben öltenek testet (lásd például az EUMSz 347. cikk alapján biztosított kivételt, amely a közrend fenntartását befolyásoló súlyos belső zavarok, háború stb. esetén teszi lehetővé az eltérést). A másik opcióban rejlő lehetőségek lényegesen nagyobbak. Eljárási szempontból nézve a tagállam – elsősorban a tanácsi döntések befolyásolásán keresztül – képes lehet a kereskedelmi tárgyalások napirendjének, menetének meghatározására (lásd például az Európai Bizottság mandátumáról szóló döntést vagy az egyezmény ratifikációja során kibocsátott tanácsi megerősítő határozatot stb.). Azonban ez a lehetőség értelemszerűen a tanácsi döntéshozatal logikájába, annak eljárási környezetébe (főszabály szerinti minősített többség) illeszkedve függ az érintett tagállam stratégiájától, érdekérvényesítő képességétől stb., tehát ennek kimenetele sem jósolható meg előre. Kétségtelen azonban, hogy az elmúlt időszak fent is ismertetett hatásköri vitái a tagállamok szerepét felértékelik: mivel ugyanis az ISDS témaköre kiesett az uniós kizárólagos hatáskörből, így a beruházó-állam vitarendezést magukba foglaló egyezmények vegyes szerződésként köthetők meg, azaz nélkülözhetetlen ezen egyezményeket tagállami szinten is ratifikálni. A nemzeti parlamentek általi ratifikáció viszont erős (de egyúttal kiszámíthatatlan) fegyver lehet a tagállamok kezében, amely akár egy tagállami ratifikáció elmaradása esetén is képes egy teljes egyezmény életbelépését megakadályozni. Az ekképpen felértékelt szerepkör a tárgyalások kapcsán, a Tanácsban vélhetően segítheti a speciális tagállami megfontolások, mint például az említetthez hasonló korlátozások becsatornázását a tanácsi döntéshozatalba.

Felhasznált irodalom

- BALÁZS Péter – SONNEVEND Pál (2015): Közös kereskedelempolitika. In KENDE Tamás szerk.: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, Complex.
- BARTHA Ildikó (2009): Csatlakozás előtt kötött tagállami egyezmények kontra közösségi jog – A Római Szerződés 307. cikk (2) bekezdéséből eredő tagállami kötelezettség megítélése az Európai Bíróság esetjogában. *Európai Jog*, 9. évf. 5. sz. 16–25.
- BARTHA, Ildikó (2014): Hungary's International Agreements in the Light of its EU Membership. In VARJU, Márton – VÁRNAY, Ernő eds.: *The Law of the European Union in Hungary: Institutions, Processes and the Law*. Budapest, HVG-ORAC. 320–360.
- BARTHA Ildikó (2015): *Nemzetközi szerződések mozgásban – Alkotmányos és nemzetközi jogi kihívások az Európai Unió külkapcsolataiban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- BUNGENBERG, Marc (2009): Außenbeziehungen und Außenhandelspolitik. *Euro-*parecht Beiheft**, Heft. 1. 195–215.
- BUNGENBERG, Marc (2010): Die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten „nach Lissabon.“ In BUNGENBERG, Marc – GRIEBEL, Joern – HINDELANG, Steffen Hrsg.: *Internationaler Investitionsschutz und Europarecht*. Baden-Baden, Nomos. 81–98.
- BURIÁN László – CZIGLER Dezső Tamás – KECSKÉS László – VÖRÖS Imre (2010): *Európai és magyar nemzetközi kollíziós magánjog*. Budapest, Krim Bt.
- CALLIESS, Christian – RUFFERT, Matthias Hrsg. (2011): *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*. München, C. H. Beck.
- CAVALIEROS, Philippe (2013): Le nouveau droit hongrois de l'arbitrage sous le prisme de la responsabilité de l'arbitre. *Revue de l'arbitrage*, No. 3. 823–834.
- CEYSSSENS, Jan (2005): Towards a Common Foreign Investment Policy? – Foreign Investment in the European Constitution. *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 32, No. 3. 259–291.
- CSEPORÁN Zsolt (2014): A választottbírósági kikötés alakulása a nemzeti vagyonnal összefüggésben. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 3. évf. 2. sz. 65–72.
- DAMJANOVIC, Gábor – GROSU, Manuela (2014): Protecting National Assets à la Hungary – Unexpected Restriction to Arbitration. *MEALEY'S International Arbitration Report*, Vol. 29, No. 10. 1–8.
- GANCZER Mónika (2014): Az Alkotmánybíróság határozata a nemzeti vagyon védelméről és a beruházásvédelemről. A választottbíráskodás kizárásának

- alkotmányossága a nemzeti vagyon körében. *Jogesetek Magyarázata*, 5. évf. 4. sz. 9–16.
- GANCZER, Mónika (2015): Constitutionality of Precluding Arbitration Regarding National Assets. In LÁNCOS, Petra Lea – VARGA, Réka – MOLNÁR, Tamás – SZABÓ, Marcel eds.: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*. The Hague, Eleven International Publishing. 619–628. DOI: <https://doi.org/10.5553/HYIEL/266627012014002001037>
- HAJDÚ Gergely (2014): A nemzeti vagyonról szóló törvény választottbíráskodást érintő rendelkezéseinek alkotmánybírói tesztje. *Gazdaság és Jog*, 22. évf. 10. sz. 19–24.
- HERRMANN, Christoph (2010): Die Zukunft der mitgliedstaatlichen Investitionspolitik nach dem Vertrag von Lissabon. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Vol. 21, No. 6. 207–212.
- HINDELANG, Steffen – MAYDELL, Niklas (2010): Die Gemeinsame Europäische Investitionspolitik – Alter Wein in neuen Schläuchen? In BUNGENBERG, Marc – GRIEBEL, Joern – HINDELANG, Steffen Hrsg.: *Internationaler Investitionsschutz und Europarecht*. Baden-Baden, Nomos. 11–80. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783845226576-11>
- KATONA János (2012): Néhány megjegyzés a nemzeti vagyont érintő választottbírói kikötés tilalma és a beruházásvédelem nemzetközi jogi szabályainak konfliktusáról. *Európai Jog*, 12. évf. 6. sz. 24–27.
- KATONA János (2014): Nemzetközi beruházásvédelem – alkotmányossági kételemek. *Európai Jog*, 14. évf. 1. sz. 1–13.
- KECSKÉS László – TILK Péter (2012): A választottbírói kikötés hazai jog szerinti tilalmának Alaptörvénybe, illetve nemzetközi jogba ütközése. *Európai Jog*, 12. évf. 2. sz. 15–25.
- KLEINHEISTERKAMP, Jan (2014): *Is There a Need for Investor-State Arbitration in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)?* London–Ithaca, London School of Economics Law Department – Cornell University Law School. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2410188>
- KRAJEWSKI, Markus (2005): External Trade Law and the Constitutional Treaty: Towards a Federal and More Democratic Common Commercial Policy. *Common Market Law Review*, Vol. 42, No. 1. 91–127.
- MAYDELL, Niklas (2007): The European Community's Minimum Platform on Investment or the Trojan Horse of Investment Competence. In REINISCH, August – KAHR, Christina eds.: *International Investment Law in Context*. The Hague, Boom Eleven International. 73–92.
- SONNEVEND Pál – VITAY Melinda (2017): A nemzetközi emberi jogi garanciák hatása a magyar alkotmányos rendben. In CHRONOWSKI Nóra szerk.:

- Szuverenitás és államiság az Európai Unióban – Kortárs kérdések és kihívások.* Budapest, ELTE Eötvös. 251–266.
- TIETJE, Christian (2009): Außenwirtschaftliche Dimensionen der europäischen Wirtschaftsverfassung. In FASTENRATH, Ulrich – NOWAK, Carsten Hrsg.: *Der Lissabonner Reformvertrag. Änderungsimpulse in einzelnen Rechts- und Politikbereichen.* Berlin, Duncker & Humblot. 238–256.
- VINCZE Attila (2011): EUMSZ 207. cikk. In OSZTOVITS András szerk.: *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 2. Budapest, CompLex.
- VÖRÖS Imre (2004): *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga II.* Budapest, Krim Bt.
- WEAVER, Mark A. (2014): The Proposed Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): ISDS Provisions, Reconciliation, and Future Trade Implications. *Emory International Law Review*, Vol. 29, No. 1. 235–236.

Jogforrások

1994. évi LXXI. törvény a választottbíráskodásról
2007. évi CVIII. törvény A Magyar Köztársaság és az Azerbajdzsán Köztársaság között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló, Bakuban, 2007. május 18-án aláírt Megállapodás kihirdetéséről
2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
2015. évi VII. törvény a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról
1964. évi 8. tvr. a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodásról szóló, Genfben 1961. április 21-én kelt Európai Egyezmény kihirdetéséről
1987. évi 27. törvényerejű rendelet az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény kihirdetéséről
- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (2007)
- Az Európai Parlament és a Tanács 1219/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról
- Az Európai Bíróság 2/15. sz. véleménye (2017. május 16.)
- 14/2013. (VI. 17.) AB határozat (ABH 2013, 507.)

A differenciált munkajogi szabályozás alkotmányjogi lehetőségei – különös tekintettel a kisegyzisztenciális munkáltatók kárfelelősségére

Bevezetés

Bár sem a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: 1992-es Mt.), sem a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) nincs már hatályban, amely alapján az Alkotmánybíróság meghozta a tanulmányban felvetett kérdések kiindulási pontjaként szolgáló 41/2009. (III. 27.) határozatát (ABH 2009, 293.), az Alkotmánybíróság e döntése egyrészt fontos alapjogi védelmet érintő kérdésekre világít rá a kisegyzisztenciális munkáltatókra vonatkozó pozitív diszkrimináció kérdését illetően, másrésztől olyan elvi mérőfölkőnek tekinthető, amely megváltoztatta a jelenleg hatályos, azaz a 2012-es Mt.-re vonatkozó elképzeléseket, és olyan utat jelölt ki a munkajogi jogalkotás számára, amely a differenciált szabályozás lehetőségét alapjaiban korlátozza.¹²⁴

Az 1992-es Mt.-ben 2009. december 31. napjáig létezett a munkáltatók teljesítőképessége alapján történő különbségtétel a felelősségi szabályok körében, amelyet az Alkotmánybíróság 2009-ben megsemmisített arra hivatkozással, hogy a tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély munkáltató és a többi munkáltató között a (fő)foglalkoztatotti létszám alapján történő, a munkáltatói kárfelelősségi formák közötti különbségtételnek a munkáltatók gazdasági-pénzügyi érdekeinek védelme alkotmányosan nem elfogadható indoka.¹²⁵

A döntés elemzésével számos szakcikk foglalkozott,¹²⁶ részletesen vizsgálva a munkáltatók teljesítőképessége alapján történő differenciált

¹²⁴ MARENCSÁK 2018, 213.

¹²⁵ 41/2009. (III. 27.) AB határozat.

¹²⁶ Lásd a témában: BERKE 2009; HORVÁTH 2013; HOMICSKÓ–KUN 2011; TRENYSÁN 2017; FERENCZ 2012.

szabályozással kapcsolatos egyes alapjogi kérdéseket, a különbségtétel munkajogi aspektusát, annak előnyeit és veszélyeit. Az alkotmánybíróági határozat nyomán, a döntés hatásait illetően szintén számos tanulmány született a munkáltató méretét szélesebb körben vizsgálva, a kis- és középvállalkozásokra vonatkozó munkajogi szabályokat és azok gazdasági szerepét érintően.

Jelen tanulmány keretein belül elsősorban arra a kérdésre fókuszálok, hogy a munkáltatók teljesítőképessége szerinti differenciálás a kártérítési felelősséget érintően indokolt és észszerű-e, illetve mely szempontokat kellett mérlegelnie a jogalkotónak és kell a jogalkalmazóknak a kisegyzisztenciális munkáltatók kártérítési felelősségének vizsgálatakor. A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.), azaz a jelenleg hatályos Mt. adta jogi keretek értelmében ugyanis a bíróság a munkáltatót rendkívüli méltánylást érdemlő körülmények alapján a kártérítés alól részben mentesítheti.¹²⁷ A jogalkotó tehát gyakorlatilag visszacsempészte a kisegyzisztenciákat védő, a jogalanyok közötti differenciálást engedő jogi megoldást az Mt.-be. Ezzel ugyanakkor a jogalkalmazóra hárította annak eldöntését, hogy a felek vagyoni helyzetét, a jogsértés súlyát, a kártérítés teljesítésének következményeit értékelje. Olyan kérdésekről van tehát szó, amelyek egyszerre érintik az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt általános diszkriminációttilalom alkotmányos tartalmát, valamint a foglalkoztatotti létszám alapján differenciált szabályozás indokoltságát.

1. A 41/2009. (III. 27.) AB határozat áttekintő bemutatása

Az Alkotmánybíróshoz két alkotmányjogi panasz érkezett az 1992-es Mt.-nek a munkáltató kártérítési felelősségét szabályozó rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálata tárgyában. A 41/2009. (III. 27.) AB határozatban az Alkotmánybíróshoz megállapította, hogy az 1992-es Mt. 175. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat 2009. december 31. napjával megsemmisítette. Az 1992-es Mt. 174. §-a értelmében a munkáltató a munkavállalónak munkaviszonyával összefüggésben okozott kárért vétkességére tekintet nélkül, teljes mértékében felelt. Az Alkotmánybíróshoz által megsemmisített rendelkezések szerint, a főszabálytól eltérően, „a legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély

¹²⁷ Mt. 167. § (3) bekezdés.

munkáltató a munkavállalónak okozott kárért vétkessége esetén felel” [1992-es Mt. 175. § (1) bekezdés]. A két kárfelelősségi alakzat között lényeges különbség, hogy az 1992-es Mt. 174. §-a szerinti *objektív* felelősség feltétele a kár – amennyiben az a munkaviszonyával összefüggésben történt – bekövetkezése volt (a jogellenességet ez önmagában megalapozza), míg a munkáltató vétkessége (gondatlansága vagy szándékossága) a felelősség megállapításánál nem játszott szerepet. Ezzel szemben az 1992-es Mt. 175. §-a szerinti kárfelelősség akkor állt fenn, ha a kár a munkaviszonnyal összefüggésben érte a munkavállalót, és az közvetlenül a munkáltató kötelezettségzegésére vezethető vissza; a munkáltató mentesült a felelősség alól, ha bizonyította, hogy vétkesség nem terheli – ez akkor állapítható meg, ha a munkavégzés körülményei a jogszabályoknak (különösen a munkavédelmi szabályoknak) teljes mértékben megfeleltek. E szabállyal tehát a jogalkotó kivételt teremtett az objektív felelősség alól, aminek egyértelmű jogpolitikai indoka a kis- és középvállalkozások támogatása volt.

Az Alkotmánybíróság indokolása szerint az alkotmányossági problémát egyrészt a munkáltatói oldalról az okozta, hogy a munkáltatók meghatározott két csoportjára eltérő felelősségi szabályok vonatkoznak, továbbá ennek folytán a munkaviszonnyal összefüggésben a munkáltatók által okozott károk megtérítése szempontjából a kifogásolt szabályozás a munkavállalók azonos csoportjára nézve nem a tulajdonhoz való jog, hanem alapjognak nem minősülő egyéb jog tekintetében tesz különbséget. A munkáltatók közötti eltérő felelősségi szabályozás alkotmányos indokát vizsgálva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nincs észszerű alkotmányos indoka a munkáltatói felelősségi alakzatok közötti, a cégformán és a 10 fős foglalkoztatotti létszámon alapuló különbségtételnek.

Az Alkotmánybíróság ezt követően azt is vizsgálta, hogy az 1992-es Mt. 175. §-a szerinti munkáltatói vétkességi kárfelelősségi szabályok hátrányosan különböztetik-e meg a többi munkavállalótól a legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély alkalmazásában álló munkavállalókat.

Az Alkotmánybíróság szerint az 1992-es Mt. 175. § (1) és (2) bekezdésében foglalt, a tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély munkáltató vétkességi felelősségi szabályai azzal, hogy azon munkavállalók között, akiknek a munkáltatójuk munkaviszonyukkal összefüggésben okozott kárt aszerint, hogy önmagában milyen gazdasági formájú munkáltatónál állnak főfoglalkoztatásban, különbséget tesznek, nem mérlegelik azonos körülményekkel a munkavállalók egy csoportjának érdekeit.

Egyben a tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély munkáltató és a többi munkáltató között a (fő)foglalkoztatotti létszám alapján történő, a munkáltatói kárfelelősségi formák közötti különbségtételnek a munkáltatók gazdasági-pénzügyi érdekeinek védelme alkotmányosan nem elfogadható indoka. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az 1992-es Mt. 175. § (1) és (2) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközése miatt alkotmányellenes, ezért azokat 2009. december 31. napjával megsemmisítette.

Ahogy *Homicskó* és *Kun* kifejti, a határozat kapcsán két kérdés fogalmazódott meg a munkajogászok körében. Először is az, hogy a fenti szabályozáson kívül számos jogszabály tartalmaz differenciált rendelkezést a munkáltató mérete alapján, a fenti AB határozat értelmében pedig ezekkel kapcsolatban is aggályok merülhetnek fel, másrésről pedig a jelenleg hatályos Mt. szabályozási koncepcióját illetően is koncepcionális és jogdogmatikai kérdések merülnek fel.¹²⁸

2. A kisegyzistenciájú munkáltatókra vonatkozó differenciált szabályozás alapjogi vizsgálata

Az eldöntendő alkotmányjogi kérdés a 41/2009. (III. 27.) AB határozatban az volt, hogy a fentiekben ismertetett megkülönböztetés ellentétes-e az Alkotmány 70/A. §-ával. Az Alkotmány 70/A. §-a értelmében: „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.” A jelenleg hatályos Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése gyakorlatilag változtatás nélkül átemeli a korábbi Alkotmány szövegét, amikor kimondja, hogy „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja”.

A diszkrimináció tilalma kapcsán elmondható, hogy annak sajátos helyzete van az alapjogok rendszerében. Az Alkotmánybíróság már több

¹²⁸

HOMICSKÓ–KUN 2011, 7.

határozatban értelmezte az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt tilalom alkotmányos tartalmát, az emberi méltósághoz való joggal szoros összefüggésben. Megállapította, hogy „a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni”.¹²⁹ Rámutatott arra is, hogy „az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes”.¹³⁰

Az, hogy egy szabályozás sérti-e az Alkotmány 70/A. §-át, tehát észszerű indok nélkül tesz-e különbséget a jogalanyok között, az összehasonlíthatósági próba és az indokolhatósági próba alapján dönthető el.¹³¹

Az összehasonlíthatósági próba esetén arról van szó, hogy az Alaptörvény (és természetesen korábban az Alkotmány) nem mindenfajta megkülönböztetést tilt, így csak az azonos helyzetben lévő jogalanyok között merülhet fel a diszkrimináció tilalmának megsértése. Alkotmányellenes diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valamely jogalanyt vagy azok csoportját más, azonos helyzetben lévő jogalannal vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A diszkrimináció tilalmát értelmezve a 30/1997. (II. 29.) AB határozat az összehasonlíthatósági próbát érintően megállapította: „Az Alkotmánynak ez a rendelkezése a jogegyenlőség követelményét rögzíti. Azt jelenti, hogy az állam mint közhatalom – mint jogalkotó és jogalkalmazó – a jogok és kötelezettségek megállapítása során köteles az azonos helyzetben levő jogalanyokat indokolatlan megkülönböztetés nélkül, egyenlőként kezelni.”¹³² Azt, hogy ki tartozik egy adott csoportba – a felmerülő ügyek kapcsán –, az Alkotmánybíróság esetenként dönti el. Egyértelmű feltételrendszert erre vonatkozóan nem

¹²⁹ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat (ABH 1990, 46., 48.)

¹³⁰ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 197., 200.)

¹³¹ BALOGH–HOLLÓ–KUKORELLI–SÁRI 2003, 50. Az alapjogok korlátozhatóságát illetően lásd részletesen: BALOGH 2011.

¹³² 30/1997. (II. 29.) AB határozat (ABH 1997, 130., 136.)

találunk, de annyit az eddigi gyakorlat alapján el lehet mondani, hogy az Alkotmánybíróság szűken értelmezi a *homogén csoport* fogalmát.

A diszkriminációteszt másik eleme az *indokolhatósági próba*. Ha megállapítható, hogy azonos csoportba tartozókról van szó, akkor a vizsgálat további eleme, hogy a fennálló megkülönböztetés észszerű indokon nyugszik-e. Tehát a diszkrimináció tilalmának megsértéséhez nem elegendő pusztán annak megállapítása, hogy azonos pozícióba tartozókra eltérő szabályozás vonatkozik (hiszen ezt a jogalkotó elvileg megteheti), hanem annak a vizsgálat is szükséges, hogy az alkalmazott különbségtétel igazolható-e: van-e észszerű indoka a különbségtételnek, nem önkényes-e a megkülönböztetés.

Az összehasonlíthatósági és indokolhatósági próba az alapjogok korlátozása kapcsán az Alkotmánybíróság által kimunkált szükségességi-arányossági tesztnél puhább mérce. Hozzá tartozik azonban, hogy ha a megkülönböztetés alapjogok tekintetében áll fenn, akkor jellemzően alapjog-korlátozásról van szó (a mindenkit megillető jogok esnek korlátozás alá egy adott jogalanyi körben). Ezért ebben az esetben az alapjogi teszt az irányadó. Az összehasonlíthatósági és indokolhatósági próba főszabályként csak a nem alapjogokat érintő megkülönböztetésre vonatkozik. A vizsgálat lényege azonban mindkét esetben ugyanaz: a megkülönböztetés nem sértheti az emberi méltóságot.¹³³

Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy nem minden megkülönböztetés tilalmazott általános jelleggel, hiszen bizonyos esetben az államnak kötelezettsége pozitív diszkriminációt alkalmazni. Ekként tehát nem általában a különbségtétel tilalmazott, hanem az igazolható ok nélkül történő megkülönböztetés.¹³⁴ Ugyanezt erősítette meg az Alkotmánybíróság, amely szerint a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az Alkotmányban pozitívan

¹³³ BALOGH–HOLLÓ–KUKORELLI–SÁRI 2003, 51.

¹³⁴ ÁRVA 2013, 90.

megfogalmazott alapjogok tekintendők. Bár a társadalmi egyenlőség mint cél, mint társadalmi érdek megelőzhet egyéni érdekeket, nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé.¹³⁵ Az állam joga – s egyben bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket.¹³⁶

Az Alkotmánybíróság a 800/B/1993. AB határozatában kifejtette, hogy a kártérítéshez való jog nem alapjog.¹³⁷ Ekként tehát elmondható, hogy annak eldöntésére, hogy jogszerűen tesz-e, tett-e különbséget a szabályozás a munkáltatók kártérítési felelőssége körében a munkáltató mérete alapján, azt kell vizsgálni, hogy a szabályozás észszerű indok nélkül tesz-e különbséget a jogalanyok között. Ez pedig a fentebb kifejtetteknek megfelelően az összehasonlíthatósági próba és az indokolhatósági próba alapján dönthető el.

Az összehasonlítási próba kapcsán hangsúlyozandó, hogy nem minden személyek közötti jogi megkülönböztetés minősül az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján alkotmányellenesnek.¹³⁸ A megkülönböztetés alkotmányossága csakis a mindenkor szabályozás tárgyi és anyai összefüggéseiben vizsgálható. Nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogi helyzetben lévő, eltérő szabályozási körbe tartozó jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket.¹³⁹ Az összehasonlítási tesztet alkalmazva elmondható, hogy a kérdéses szabályok a munkáltatók által munkavállalójuknak munkaviszonnyal összefüggésben okozott kárért való felelősségéről rendelkeznek. A két kárfelelősségi alakzat között lényeges különbség, hogy az 1992-es Mt. 174. §-a szerinti objektív felelősség feltétele a kár – amennyiben az a munkaviszonyával összefüggésben történt – bekövetkezése volt (a jogellenességet ez önmagában megalapozza), míg a munkáltató vétkessége (gondatlansága vagy szándékossága) a felelősség megállapításánál nem játszott szerepet. Ezzel szemben az 1992-es Mt. 175. §-a szerinti kárfelelősség akkor állt fenn, ha a kár a munkaviszonnyal összefüggésben érte a munkavállalót, és az közvetlenül a munkáltató kötelezettségszegésére vezethető vissza; a munkáltató mentesül a felelősség

¹³⁵ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat (ABH 1990, 46.)

¹³⁶ 61/1992. (XI. 20.) AB határozat (ABH 1992, 280.)

¹³⁷ 800/B/1993. (X. 14.) AB határozat (ABH 1996, 420., 421–422.)

¹³⁸ 108/B/1992. (I. 10.) AB határozat (ABH 1994, 523., 526.)

¹³⁹ 881/B/1991.(XI. 09.) AB határozat (ABH 1992, 474., 477.)

alól, ha bizonyítja, hogy vétkesség nem terheli – ez akkor állapítható meg, ha a munkavégzés körülményei a jogszabályoknak (különösen a munkavédelmi szabályoknak) teljes mértékben megfeleltek.

Az 1992-es Mt. indokolása szerint mindkét szabály célja a munkáltatók ösztönzése volt a munkavállalók egészségét, testi épségét és egyéb vagyoni érdekeit védő munkavédelmi szabályok betartására. A kártérítési, kárfelelősségi szabályok általában is a károsult jogainak védelmét szolgálják. Ebből a szempontból nem a károkozó, hanem a lehetséges károsultak – esetünkben a munkavállalók – csoportja a döntő. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az 1992-es Mt. 174. és 175. §-aiban megjelölt munkáltatói kör ebből a szempontból azonos volt. A munkavállalónak (a kár bekövetkezte szempontjából) mindegy ugyanis, hogy a munkahelyén ért kárt magánmunkáltató vagy egyéb munkáltató okozta.¹⁴⁰

Az indokolhatósági próba során azt kell vizsgálni, hogy van-e észszerű indoka a különbségtételnek, nem önkényes-e a megkülönböztetés.

A jogalkotó az Mt. 174. §-a szerinti munkáltatói kárfelelősség általános, objektív szabályával szemben kivételként a legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély munkáltató számára biztosítja (a munkáltató számára enyhébb, kedvezőbb feltételekhez kötött, a munkavállalónak előnytelenebb) vétkességi alapú kárfelelősséget.

Mind az 1992-es Mt. indokolása, mind a miniszteri észrevétel kiemeli, hogy a jogalkotó ezen kiségzisztenciájú (főként az alkalmazottat esetenként foglalkoztató természetes személy vagy egyéni vállalkozó) munkáltatókra nem kívánt szigorúbb következményeket hárítani, mivel e munkáltatók erőforrásai igen korlátozottak. Ezen kiségzisztenciájú munkáltatók objektív alapú kárfelelőssége esetén – a miniszter véleménye szerint – a munkáltató kártérítési kötelezettsége elvonná a működéséhez szükséges erőforrásokat, illetve megszüntetné működésük gazdasági alapját. A jogalkotó a kedvezőbb kárfelelősségi szabályok alkalmazását két feltétel egyidejű fennállásához köti: csak magánszemély munkáltató esetében, és csak akkor alkalmazható a kivételszabály, amennyiben az legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót alkalmaz. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban – a következőkben kifejtendő okból – nincs észszerű indoka, hogy a vétkességi alapú kárfelelősségi szabály miatt épp erre a munkáltatói körre alkalmazandó.¹⁴¹

¹⁴⁰ 41/2009. (III. 27.) AB határozat III. 2.1. pont.

¹⁴¹ 41/2009. (III. 27.) AB határozat III. 2.1. pont.

Miután álláspontom szerint a munkáltató méretén alapuló differenciálás a kártérítési felelősség tekintetében az észszerű különbségtétel alapján dönthető el, ennek mélyebb vizsgálata indokolt.

3. A differenciált szabályozás észszerűségének munkajogi vizsgálata

Az előbbieken kifejtettek alapján annak részletes vizsgálatát tartom indokoltnak, hogy a munkáltatók teljesítőképesége alapján történő különbségtétel a felelősségi szabályok körében észszerű indoknak tekinthető-e. Az általános szabályokban foglaltaktól eltérően a legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély munkáltató a munkavállalónak okozott kárért vétkessége esetén felelt.¹⁴² E speciális szabály magyarázata az volt, hogy a kisegyszisztenciájú munkáltatónak csekélyebb szervezettsége és erőforrásai nem teszik lehetővé a főszabály szerinti szigorú objektív felelősség alkalmazását.¹⁴³ Azt azonban fontos kiemelni, hogy az enyhébb felelősség ellenére ez a szabály természetesen nem vonta maga után azt, hogy e munkáltatókat kevésbé kötötték volna a munkavédelmi és munkabiztonsági előírások.¹⁴⁴

A kisegyszisztenciákra vonatkozó enyhébb felelősségi szabályok alkalmazásának két feltétele volt. Egyfelől ez a kedvezmény csak magánszemély munkáltatókra terjedt ki, jogi személyiségű vagy jogi személyiség nélküli gazdálkodó szervezet munkáltatókra nem. Másfelől pedig a munkáltató a károkozás időpontjában legfeljebb tíz főt foglalkoztathatott. Bizonyítás tekintetében az általános szabályoknak megfelelően a munkavállalónak kellett bizonyítani a kár bekövetkeztét és annak munkaviszonnyal való összefüggését, míg a munkáltató ellenbizonyíthatta, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.¹⁴⁵ A munkáltató a felelősség alól csak a vétkesség hiányának sikeres bizonyításával mentesülhetett, ugyanis vélelem állt fenn a munkáltató vétkessége mellett.

Kiss számos ponton kritikával illette a szabályt, amely álláspontja szerint mind jogdogmatikai, mind jogpolitikai alapon vitatható volt. Kiss azt

¹⁴² 1992-es Mt. 175. § (1) bekezdés.

¹⁴³ PÁL–RADNAY–TALLIÁN 2007, 306.

¹⁴⁴ TRENYISÁN 2013.

¹⁴⁵ 1992-es Mt. 175. § (2) bekezdés.

emelte ki, hogy a gyakorlatban épphogy a nagyobb munkáltatók azok, amelyek hatékonyabban és szabatosabban gondoskodnak az egészséges és biztonságos munkavégzés megteremtéséről, így ez a szabály éppen azon munkáltatók felelősségét mérsékeli, amelyeknél a kár bekövetkeztének esélye jóval nagyobb. Nehezményezte továbbá azt, hogy önmagában az, hogy a kisegyzisztenciák kevesebb munkavállalót foglalkoztatnak, nem legitimálhatja a felelősség enyhítését. Végül Kiss rámutatott egy konstukciós hibára is. Az 1992-es Mt. szerint – és egyébként az Mt. szerint is – munkáltató az lehet, aki jogképes. Ez a kitétel pedig indokolatlanná teszi a *magánszemély munkáltató* kifejezés alkalmazását, mivel jogállásuk terén a törvény értelmében nincs a differenciálásukra okot adó jogi tény.¹⁴⁶

A szabályt számos kritikai észrevétel érte, mígnem az Alkotmánybíróság 2009. december 31-i hatállyal megsemmisítette a rendelkezést.¹⁴⁷ Az Alkotmánybíróság döntése alapján egyértelműnek tűnik, hogy a foglalkoztatotti létszám, illetve a munkáltató jogi minősége önmagában elégtelen indok a munkajogviszonyok differenciált szabályozására, így a megkülönböztetés lehetősége csupán a munkavégzés és a teljesítés sajátosságaira tekintettel indokolható.¹⁴⁸

Egyetértek Kiss kritikájának azon részével, hogy a munkáltatók közötti ilyen jellegű megkülönböztetést az sem indokolja, hogy számos EU-irányelv rögzíti elvi

¹⁴⁶ Kiss 2005, 281.

¹⁴⁷ 41/2009. (III. 27.) AB határozat: az Alkotmánybíróság indokolásában először abban foglalt állást, hogy összehasonlíthatók-e az Mt. 174. §-ban említett munkáltatók azokkal a magánszemély munkáltatókkal, akik (az Mt. 175. § szerint) legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót alkalmaznak, illetve van-e különbség magánszemély és nem magánszemély munkáltatók között. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem volt semmilyen észszerű indoka annak, hogy a vétkességi alapú kárfelelősségi szabály miért épp erre a munkáltatói körre legyen alkalmazandó. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nincs észszerű alkotmányos indoka a munkáltatói felelősségi alakzatok közötti, a cégformán és a 10 főfoglalkoztatotti létszámon alapuló különbségtételnek. Az Alkotmánybíróság – az indítványi kérelmek alapján – ezt követően azt is vizsgálta, hogy az Mt. 175. § szerinti munkáltató vétkességi kárfelelősségi szabályai hátrányosan különböztették-e meg a többi munkavállalótól a legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély alkalmazásában álló munkavállalókat. Ennek körében az AB kimondta, hogy a tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély munkáltató és a többi munkáltató között a (fő) foglalkoztatotti létszám alapján történő, a munkáltatói kárfelelősségi formák közötti különbségtételnek a munkáltatók gazdasági-pénzügyi érdekeinek védelme alkotmányosan nem elfogadható indoka. Az AB határozat megállapításairól bővebben lásd HOMICSKÓ–KUN 2011; MARENCÁK 2010, 358–367.

¹⁴⁸ BERKE 2009, 138.

szinten, hogy az egyes közösségi normákat úgy kell adaptálni, hogy az a kis- és középvállalkozások tevékenységét el ne lehetetlenítse, illetve ne nehezítse.

Viszont az is nyilvánvaló, hogy a legtöbb magánszemélynek nincs kellő erőforrása és gazdasági ereje arra, hogy nagyvállalatot hozzon létre, és e különbségekből fakadóan bizonyos fokú méltányosság gyakorlása szükséges lehet, ha szeretnénk hosszú távon megtartani ezt a foglalkoztatási szektort. Bár a kkv-szektor szereplőit a jogalkotó kiemelten támogatja,¹⁴⁹ a kártérítés megfizetése a költségvetés szempontjából lényegesen nagyobb terhet jelent egy kisvállalkozásnak, mint például egy nagyvállalatnak. Bár fontos, hogy a kármegelőzés és kárelhárítás terén a kkv-szektor szereplői is tegyenek meg minden elvárhatót, a jogalkotónak véleményem szerint figyelemmel kell lennie arra, hogy a megítélt kártérítés ne rójon aránytalan terhet a foglalkoztatóra. A munkavállalók kártérítéshez való joga és a foglalkoztató fennmaradása közötti egyensúlyt e körben meg kell találni.

Az Alkotmánybíróság szerint az 1992-es Mt. 175. § (1) és (2) bekezdésében foglalt, a tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély munkáltató vétkességi felelősségi szabályai azzal, hogy azon munkavállalók között, akiknek a munkáltatójuk munkaviszonyukkal összefüggésben okozott kárt, aszerint, hogy önmagában milyen gazdasági formájú munkáltatónál állnak főfoglalkoztatásban, különbséget tesznek, nem mérlegelik azonos körülményekkel a munkavállalók egy csoportjának érdekeit. Egyben a tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély munkáltató és a többi munkáltató között a (fő) foglalkoztatotti létszám alapján történő, a munkáltatói kárfelölősségi formák közötti különbségtételnek a munkáltatók gazdasági-pénzügyi érdekeinek védelme alkotmányosan nem elfogadható indoka. Mindezek alapján megállapította, hogy az 1992-es Mt. 175. § (1) és (2) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközése miatt alkotmányellenes, ezért azokat 2009. december 31. napjával megsemmisítette.

Marencsák álláspontja az, hogy amennyiben a jövőben sor kerülne egy differenciált szabályozás bevezetésére, *legalább két elvi kritériumot* kell figyelembe venni: Egyfelől *tartalmi oldalról* a szabályozás nem különböztetheti meg hátrányosan a kismunkáltatóknál foglalkoztatott munkavállalókat, vagyis az olyan szabályozás nem elfogadható, ahol egyértelműen csökkenne a munkavállalók

¹⁴⁹ A szektor szereplőinek támogatásáról külön törvény is készült: a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény.

munkajogi védelmének szintje (például indokolás nélküli felmondás lehetősége). Másfelől *technikai értelemben* pontosan meg kell határozni a differenciálás mutatóit, amelyek közül a foglalkoztatotti létszám csak egy tényező lehet, valamint a lehetséges szabályozási területeket is pontosan meg kell jelölni (leginkább adminisztratív és pénzügyi jellegű könnyítések képzelhetők el).¹⁵⁰

2012-ben hatályba lépett a jelenlegi Mt. Az Mt. a munkáltatói kártérítési felelősség körében megtartotta az 1992-es Mt. által is használt, a munkáltatói kárfelelősség jogalapjára vonatkozó általános szabályt, az objektív (vétkességtől független) kárfelelősséget. E rendelkezésből, illetve a polgári jog szabályainak alkalmazásából ered az, hogy a munkavállaló köteles bizonyítani a károkozásnak a munkaviszonnyal fennálló okozati összefüggését, ugyanígy a keletkezett kárt, illetve annak összegét is.¹⁵¹

Differenciált szabályozás tehát immáron nem jelenik meg nyíltan az Mt.-ben, mindössze egy szabályt találunk, amely a fentiekben részletesen kifejtett problémakört ismét felveti. Az Mt. 167. § (3) bekezdése szerint: „A bíróság a munkáltatót rendkívüli méltánylást érdemlő körülmények alapján a kártérítés alól részben mentesítheti. Ennek során különösen a felek vagyoni helyzetét, a jogsértés súlyát, a kártérítés teljesítésének következményeit értékeli.” Az Mt. miniszteri indokolása e szabályt akként értékeli, hogy az Mt. „a munkáltatói kártérítési felelősség körében is lehetőséget teremt a kártérítés összegének méltányossági alapú csökkentésére. Erre elsősorban olyan, ún. kisegbiztencijájú munkáltatók (különösen természetes személy munkáltatók) esetében kerülhet sor, amelyeknek (akiknek) esetében a magas összegű kártérítés indokolatlanul veszélyeztetné fennmaradásukat, munkáltatókénti működésüket, illetve (természetes személyek esetében) személyes létfenntartásukat.”¹⁵²

Láthatjuk tehát, hogy a jogalkotói szándék viszonylag egyértelmű. A cél az Alkotmánybíróság által korábban megsemmisített szabály visszahelyezése a munkajog szabályrendszerébe oly módon, hogy az alkotmányjogi, alapjogi aggályokat ne vessen fel. Lényegében a visszaélésszerű jogalkotás klasszikus példáját látjuk, amely legyen bármely nemes célra – a kkv-szektor erősítésére

¹⁵⁰ MARENCÁK 2017, 222.

¹⁵¹ T/4786. számú törvényjavaslat a Munka Törvénykönyvről, részletes indokolás a 166–167. §-hoz.

¹⁵² T/4786. számú törvényjavaslat a Munka Törvénykönyvről, részletes indokolás a 166–167. §-hoz.

és védelmére – is irányuló, felvet aggályokat. Ez a szabály ugyanis véleményes, hogy mennyire felel meg a jogbiztonság követelményének.

A jogbiztonság mint alkotmányos alapelv tartalmának kimunkálása az Alkotmánybíróság egyik első fontos feladata volt a rendszerváltást követően. Az Alkotmánybíróság már 1992-ben megállapította, hogy: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.”¹⁵³ Az Alkotmánybíróság később kiegészítette ezen okfejtését azzal, hogy „[a] jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű fogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel. Ideértendő az is, hogy ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró más jogalanyok és állami szervek magatartását.”¹⁵⁴ A jogbiztonság követelménye tehát kiterjed mind az államra, mind a jogalkotóra, mind a jogalkalmazó szervekre.

Jelenleg a jogalkotó áttolta a felelősséget a jogalkalmazóra azzal, hogy méltányossági jogkörbe helyezte a kkv-kat védő korábbi szabályt. Ez a jogbizonytalanságot nem erősíti, emellett önmagában az is kérdéses számomra, hogy vajon a jogalkalmazó számára világos-e, hogy e szabály elsősorban a kkv-szektor védelmét, fennmaradásának biztosítását célozza. Tudomásom szerint még nem merült fel olyan eset a joggyakorlatban, ahol e szabályt alkalmazták. A jövőben érdekes lehet annak vizsgálata, hogy valóban megvalósítja-e a várt jogalkotói elképzelést a szabály.

A követett jogtechnikai megoldás abban a tekintetben védhető, hogy a magas összegű kártérítések megfizetése a kevésbé tőkeerős kkv-szektorban könnyen eredményezheti a folytatott gazdasági tevékenység végét. Ezzel az érveléssel kapcsolatban azonban ki kell hangsúlyoznunk, hogy a munkáltatói kárfelelősség kapcsán jellemző a megítélt kártérítési összegek alacsony mértéke. Magyarországon az átlagos kártérítések mértéke rendkívül alacsony.¹⁵⁵ A szabályrendszer a teljes kártérítés elvét követi, azonban a munkáltatói kárfelelősségi ügyek többségében nem vagyoni károk megtérítésére kerül sor.

¹⁵³ 9/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 474.)

¹⁵⁴ 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77.)

¹⁵⁵ Például Mfv.I.10.396/2016/4., 10.Mf.20.036/2014/9.

A sérelmek többsége egészségkárosodással kapcsolatos, ahol nem vagyoni kompenzációt lehet igényelni. A sérelemdíj megítélése körében pedig kevésbé racionális szempontok alapján zajlik a kompenzációs összegek meghatározása. Ha többre kerül a káresemény elhárítása, mint a sérelemdíj mértéke, akkor a munkáltató a munkabiztonság megteremtése helyett inkább vállalja a kárveszély kockázatát, előre belekalkulálva a hozzávetőleges jogi költségeket az éves költségvetésbe.¹⁵⁶

Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy talán e szektorban találhatóak – a kisebb tőkeerő miatt – a legnagyobb és legjelentősebb foglalkoztatási szabálytalanságok. A munkabalesetek 73%-a 2018. I. félévében a 250 főnél kevesebbet foglalkoztató munkáltatóknál, míg a legtöbb súlyos baleset éppen a 10-nél kevesebb főt foglalkoztató vállalkozásoknál következett be.¹⁵⁷

A fenti körülményekre figyelemmel, véleményem szerint a differenciált munkajogi szabályozás sem alapjogi, sem munkajogi szempontból nem indokolható, hiszen a munkaviszonyban a munkavállalók védelme minden egyéb érdeket meg kell, hogy előzzön. Erre tekintettel a jogalkotó talán a legjobb – bár korántsem aggálymentes – megoldást választotta a korábbi nyílt differenciálás helyett. 2012 óta e szabály tehát nem egy speciális kivétel az objektív felelősség alól, hanem gyakorlatilag a kármegosztás¹⁵⁸ egyik esete.

¹⁵⁶ TRENYISÁN 2018, 129.

¹⁵⁷ Munkabalesetek statisztikája, forrás: www.ommf.gov.hu/index.html?akt_menu=223 (A letöltés ideje: 2018. 06. 10.)

¹⁵⁸ A munkajogi irodalom többségi álláspontja szerint csak a károsult vétkes közrehatása és a kárenyhítési kötelezettség megszegése tartoznak a kármegosztás körébe, míg az előreláthatósági szabály, valamint a bírói kármérséklés esetei a felelősség alóli részleges mentesülést eredményezik. Trenyisán szerint a négy kategória között nincs olyan különbség, amely miatt a kármegosztás és a részleges mentesülés eseteinek elválasztása indokolt volna. Álláspontját arra alapozza, hogy a *casus nocet domino* elv alapján a kár azon részét, amelynek megtérítésére más nem kötelezhető, eleve a károsult viseli, így minden olyan esetben, ahol nem a teljes tényleges kár megtérítésére kötelezi a bíróság a károkozót, kármegosztás történik, hiszen a károsult szükségképpen maga viseli a kára mástól meg nem térülő részét. Lásd bővebben: TRENYISÁN 2017.

Felhasznált irodalom

- ÁRVA Zsuzsanna (2013): *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
- BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János szerk. (2003): *Az alkotmány magyarázata*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- BALOGH Zsolt (2011): *Alapjogok korlátozása az új alkotmányban*. Pázmány Law Working Papers 2011/19. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem. Elérhető: <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-19.pdf> (A letöltés ideje: 2018. 09. 03.)
- BERKE Gyula (2009): Az Alkotmánybíróság határozata a munkáltató kártérítési felelősségéről. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2. évf. 2. sz. 127–138.
- FERENCZ Jácint (2012): Kár érte? – A munkáltatói kárfelelősség változása. In VEREBÉLYI Imre szerk.: *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban*. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. 279–291.
- HOMICSKÓ Árpád Olivér – KUN Attila (2011): A munkáltató „méretének” relevanciája a munkajogi szabályozásban a 41/2009. (III. 27.) AB határozat fényében. *De iurisprudentia et iure publico*, 5. évf. 2. sz. 118–137.
- HORVÁTH István (2013): Fényárnyék. Húsz percben az új Munka Törvénykönyvről. In KUN Attila szerk.: *Az új Munka Törvénykönyve dilemmái című tudományos konferencia utókiadványa*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 75–90.
- KISS György (2005): *Munkajog*. Budapest, Osiris.
- MARENCSÁK Zsolt (2010): A KKV szektor differenciált munkajogi szabályozásának kérdései, különös tekintettel az Alkotmánybíróság 41/2009. (III. 27.) AB határozatára. In SMUK Péter szerk.: *Az állam és jog alapvető értékei I.* Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. 358–367.
- MARENCSÁK Zsolt (2018): *A kis- és középvállalkozások munkajogi szabályozásának kérdései, különös tekintettel a differenciált szabályozásra*. Doktori (PhD-) értekezés. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- PÁL Lajos – RADNAY József – TALLIÁN Blanka (2007): *Munkajogi kézikönyv*. Budapest, HVG-ORAC.
- TRENYISÁN Máté (2013): A munkáltatói kárfelelősség speciális szabályai – kivételek az objektív kárfelelősség alól. *Diskurzus*, 2013/2. sz. 39–46.
- TRENYISÁN Máté (2017): Jogértelmezési kérdések a munkáltatói kárfelelősség köréből. *Magyar Munkajog*, 4. évf. 1. sz. 41–67. Elérhető: http://hlj.hu/letolt/2017_1/M_04_Trenyisan_hlj_uj_2017_1.pdf (A letöltés ideje: 2018. 09. 03.)
- TRENYISÁN Máté (2018): *A munkáltató kártérítési felelőssége a magánmunkajogban*. Kézirat.

Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről

2004. évi XXXIV. törvény a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról

T/4786. számú törvényjavaslat a Munka Törvénykönyvéről

9/1990. (IV. 25.) AB határozat (ABH 1990, 46.)

881/B/1991. (XI. 9.) AB határozat (ABH 1992, 474.)

9/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 59.)

11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77.)

800/B/1993. (X. 14.) AB határozat (ABH 1996, 420.)

35/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 197.)

30/1997. (II. 29.) AB határozat (ABH 1997, 130.)

41/2009. (III. 27.) AB határozat (ABH 2009, 293.)

A helyi önkormányzás elve vagy joga?

Jelen írás keretében arra vállalkozom, hogy a helyi önkormányzatok alkotmányos meghatározottságát vizsgáljam. A témában rengeteg szakirodalom született, különösen Magyarország Alaptörvényének hatálybalépésével, illetve az új önkormányzati törvény megjelenésével. Az önkormányzatok alkotmányos jogállása tekintetében is számos vita van, az egyes alkotmányos rendelkezéseknek eltérő jogértelmezést adtak akár jogtudósok, akár az Alkotmánybíróság. Célom, hogy az Alaptörvény és Alkotmány helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseit objektív alapon összevessem. Változott-e valamit a helyi önkormányzatok jogállása, és ha igen, miben?

Azt előre le kell fektetni, hogy az alkotmányos keretek mindennek csak az alapját adják, így a törvényhozónak viszonylag tág mozgástere van akár az alapjogok vagy a témát érintően a közigazgatás szervezeti kereteinek meghatározásában.

1. A helyi önkormányzatok alkotmányos fogalmi meghatározottsága

Az Alaptörvény azt mondja, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek”, amelyekre „vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg”.¹⁵⁹ A helyi önkormányzatok meghatározására nincsen egy általánosan elfogadott, pontosan körülírt hazai vagy nemzetközi definíció. Azt mondhatjuk, hogy hazánkban a helyi önkormányzatok lényegét a helyi közügy fogalma és az autonómia adja.

A helyi önkormányzás nem más, mint a választópolgárok közösségét érintő *helyi közügyek* önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak

¹⁵⁹ Alaptörvény 31. cikk (1) és (3) bekezdés.

a lakosság érdekében való gyakorlása.¹⁶⁰ Ez a meghatározás nem mondható egy egzakt jogi definíciónak, ezért széles körű szabályozási jogot enged a törvényhozónak.

A helyi közügy fogalmi meghatározása is változott a vizsgált időszakban. Míg a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) azt mondta, hogy a helyi közügy átfogja a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlását, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtését,¹⁶¹ addig az Alaptörvény a helyi közhatalom gyakorlását kiemeli a helyi közügy fogalmából.¹⁶²

Tehát a helyi közügyek fogalmának meghatározása, ami részeleme a helyi önkormányzatok definíciójának, sem egy egyszerű feladat. Amit az Alaptörvény¹⁶³ helyi közügyként határoz meg, azt az Alkotmány¹⁶⁴ korábban a helyi önkormányzatok alapjogaként sorolta fel. Az Alkotmány a helyi önkormányzati alapjogok egyenlőségét deklarálta (amellett, hogy a kötelezettségek eltérőek lehettek).¹⁶⁵ A helyi önkormányzás joga mint olyan azonban az Alaptörvényben nem szerepel.

Ami tény, hogy az Alkotmány időszakában *sem alkalmazta az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati alapjogok esetében – az alapjogok esetében egyébként irányadó – szükségességi-arányossági tesztet*. A magyarázat az volt, hogy az állam alkotótágját nem illetheti meg teljes védelem az állam egészével szemben. Kimondta azonban a testület, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül, amelynek lényeges tartalma nem korlátozható.¹⁶⁶ Fontos továbbá, hogy a helyi önkormányzatokat megillette az Alkotmány alapján a bírói jogvédelem is,¹⁶⁷ amelyet most az Mötv. tartalmaz.¹⁶⁸

¹⁶⁰ Alkotmány 42. §.

¹⁶¹ Ötv. 1. § (2) bekezdés.

¹⁶² Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés és Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 4. § (1) bekezdés.

¹⁶³ Alaptörvény 32. cikk (1)–(2) bekezdés.

¹⁶⁴ Alkotmány 43. § (1) bekezdés és 44/A. §.

¹⁶⁵ Alkotmány 43. § (1) bekezdés.

¹⁶⁶ 18/1993. (III. 19.) AB határozat (ABH 1993, 161., 167.); 34/1993. (V. 28.) AB határozat (ABH 1993, 457., 458.)

¹⁶⁷ 42/2008. (IV. 17.) AB határozat (ABH 2008, 417., 441.)

¹⁶⁸ Mötv. 5. §.

A helyi önkormányzáshoz való jog tehát a korábbi alkotmányos szabályozás időszakában sem minősült alapjognak, *pusztán hatásköri szabálynak, közigazgatás-szervezési elvnek volt és jelenleg is annak tekinthető.*¹⁶⁹

Fontos azt is megjegyezni, hogy a helyi önkormányzás joga már csak azért sem tekinthető alapjognak, mert *ugyanazon az oldalon kötelezettséget is megállapít* a jogalkotó.¹⁷⁰ A helyi önkormányzás joga a települések lakosságát illeti meg.¹⁷¹ Ez azonban egyúttal kötelezettséget is jelent: öngondoskodással kötelesek enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához, kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait,¹⁷² amelyeket, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit a képviselő-testület önkormányzati rendeletében megállapíthatja.¹⁷³ Az önkormányzás tehát a természetjogias megközelítés szerint sem minősülhet alkotmányos alapjognak.¹⁷⁴

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (a továbbiakban: Charta) *is azt a felfogást tükrözi*, miszerint a helyi önkormányzatok létezése állam-szervezeti kérdésként és nem alapjogként fogható fel. Ez a következőképpen jelenik meg benne: „a helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni”.¹⁷⁵ A Charta ezzel nem követeli meg, hogy a helyi önkormányzás kollektív alapjog legyen, vagy azt sem, hogy azt alkotmányban rögzítsék a részes államok. Pusztán a helyi önkormányzás elvéről beszél, amely esetben álláspontom szerint a fenti vitás kérdések fel sem merülnek.

Garanciális szabály az önkormányzati autonómia szempontjából, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához (beleértve a jogok és kötelezettségek deklarálását, valamint a jogok korlátozását is) – ahogy az Alkotmány szerint is – *a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata* szükséges.¹⁷⁶ Egyebekben viszont az önkormányzatokat érintően egyszerű többséggel elfogadott törvények is tartalmazhatnak előírásokat.

¹⁶⁹ 18/2013. (VII. 3.) AB határozat (ABH 2013, 593., 605.)

¹⁷⁰ SZENTE 2012, 11.

¹⁷¹ Mötv. 3. § (1) bekezdés.

¹⁷² Mötv. 8. § (1) bekezdés.

¹⁷³ Mötv. 143. § (4) bekezdés d) pont.

¹⁷⁴ SZENTE 1994, 368.

¹⁷⁵ Charta 2. cikk.

¹⁷⁶ Alkotmány 44/C. §.

Az önkormányzati jogok nem korlátlanok, azok kereteit az Alaptörvény és törvények határozzák meg. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata a korábbi Alkotmánytól kezdve, hogy „törvényen kívül más jogszabály a helyi autonómiát nem korlátozhatja”, ugyanakkor „az önkormányzatok a jogrendbe illeszkednek, kötik és korlátozzák őket az általános, mindenkire érvényes törvények”.¹⁷⁷

A helyi önkormányzatok fogalmához hozzátartozik az is, hogy az Alaptörvény nem határozza meg az önkormányzatok földrajzi kiterjedését, az az Mötv.-re maradt. Az Alkotmány ezzel szemben kimondta, hogy „a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga”. Következésképpen az önkormányzatok szintjeiben és számában változás nem történt, jóllehet többek szerint az önkormányzatok fragmentáltsága talán az egyik legnagyobb strukturális probléma. Az *egy település – egy önkormányzat elvének* felülvizsgálata kevesebb önkormányzatot jelentene, de nem biztos, hogy kisebb önkormányzatiságot, demokráciát.

Mind az Alkotmányban meghatározott önkormányzati jogok, mint az Alaptörvényben rögzített helyi közügyek esetében közös, hogy azok az önkormányzatiság lényegét adják. A jogirodalomban vita tárgya: gyengült-e ezzel a helyi önkormányzatok védelme, vagy az Alaptörvény csak dogmatikailag „helyretette” az Alkotmány rendelkezését?

2. Az önkormányzati autonómia tartalma

Az önkormányzatok szabályozási és igazgatási autonómiája alkotmányos szinten a korábbi szabályokhoz képest ugyanazon mértékben biztosított,¹⁷⁸ amelynek az egyes részelemeit tárgyalom most.

Az *önkormányzat rendeletet alkot és normatív* (azaz szabályozó jellegű) *vagy egyedi határozatot hoz*. A rendeletalkotási jog származhat eredeti vagy származékos jogalkotói hatáskörből is.¹⁷⁹ Erről a későbbi fejezetben részleteiben is esik szó, így itt csak néhány alapvető megállapítást tennék.

¹⁷⁷ 4/1993. (II. 12.) AB határozat (ABH 1993, 70.); 3038/2016. (III. 3.) AB határozat (ABH 2016, 920., 926.)

¹⁷⁸ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *a)–c)* pont, Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a)* pont.

¹⁷⁹ Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés.

Az önkormányzati jogalkotói jogosultságnak megkülönböztetik a *negatív és pozitív határát*. A negatív határ azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatnak a felhatalmazás alapján kötelezettsége a rendelet megalkotása, és a rendeletalkotási joga nem terjedhet addig, hogy a végrehajtási jellegű rendelet megalkotását elmulasztja. Ezt támasztja alá a rendeletpótlás jogának bevezetése is.¹⁸⁰ A rendeletalkotás pozitív határa a helyi önkormányzat szabályozási autonómiájának a központi államigazgatási szervekkel szembeni védelmét jelenti. Azok nem sérthetik a helyi önkormányzatok szabályozási autonómiáját, sem normatív, sem egyedi döntéssel nem avatkozhatnak be a szabályozási autonómia jogszerű gyakorlásába.¹⁸¹

Az *eredeti jogalkotói hatáskör* – ahogy az a helyi közügyek gyakorlásának elvéből is következik – azt is magában foglalja, hogy a képviselő-testület akkor is jogosult a helyi társadalmi viszony rendezésére jogszabályt alkotni, amikor nem létezik törvény az adott tárgykörre nézve. Az Alkotmánybíróság döntésében ezt megerősítette, amikor „kimondta, önmagába véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabállyal szabályozási körébe vonta, nem akadályozta az önkormányzati rendeletalkotásnak. Helyi közügyek esetében ugyanis az önkormányzatok közvetlenül az Alaptörvény alapján jogosultak az országos szabályozással nem ellentétes és ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi szabályok megalkotására.”¹⁸²

Az önkormányzat rendelete a *magasabb szintű jogszabállyal nem lehet ellentétes*.¹⁸³ „Az Alkotmánnyal ellentétben az Alaptörvény már nem tartalmazza azt a kitétele, hogy a rendelet csak törvényességi okból vizsgálható felül, ami felvetheti a rendeletek akár célszerűségi szempontból történő vizsgálatának a lehetőségét is.”¹⁸⁴

Az *igazgatási jogkör* tulajdonképpen a közigazgatási feladatok ellátását jelenti, amely egyúttal tükrözi azt, hogy az önkormányzatok is a végrehajtó hatalom részei. „Az igazgatás kifejezés az egyedi ügyekben való önálló döntés lehetőségét biztosítja egyedi, individuális határozatok által, amelyek felülvizsgálatára bíróság jogosult, szintén kizárólag törvényességi okból.”¹⁸⁵ 2013. január 1-jétől változás, hogy a részönkormányzat testülete hatósági

¹⁸⁰ Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdés.

¹⁸¹ 77/1995. (XII. 21.) AB határozat (ABH 1995, 390., 394.)

¹⁸² 17/1998. (V. 13.) AB határozat (ABH 1998, 155.)

¹⁸³ Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés, Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés.

¹⁸⁴ Alaptörvény indokolása.

¹⁸⁵ Alaptörvény indokolása.

jogkört már nem gyakorolhat, hatósági döntést a képviselő-testület, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a társulás, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat.¹⁸⁶

Az önkormányzat törvény keretei között *rendelkezik szervezeti autonómiával*, amely körben meghatározza szervezeti és működési rendjét.¹⁸⁷ Törvény keretei között maguk határozzák meg például az ülésvezetés szabályait, a bizottsági struktúrájukat stb.

A helyi önkormányzatok immanens része a *gazdálkodási autonómia*, amely hasonló tartalommal jelenik meg az Alaptörvényben és az Alkotmányban, talán csak a hangsúlyok tolódtak el. Ennek körében a helyi önkormányzat tulajdonosi jogokat gyakorol,¹⁸⁸ költségvetése alapján önállóan gazdálkodik,¹⁸⁹ vállalkozást folytathat,¹⁹⁰ megilleti az adómegállapítás és adókivetés joga.¹⁹¹ A vállalkozás körében nagyobb hangsúlyt kap, hogy az csak a kötelező feladatok veszélyeztetése nélkül történhet, míg korábban az Alkotmány ilyen kikötést nem tartalmazott, csak a saját felelősséget hangsúlyozta.¹⁹²

A helyi önkormányzat gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a *tulajdonost megillető jogokat*.¹⁹³ A tulajdonosi autonómiának két oldala van, egyrészt az Alaptörvény biztosítja a már megszerzett tulajdon védelmét, másrészt a tulajdonszerzésre vonatkozó lehetőséget.¹⁹⁴ A tulajdonosi jogok itt is annak teljességét jelentik: átfogja a birtoklás, a használat és a rendelkezés jogát. Az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy az önkormányzatnak (úgy, ahogy senki másnak) nincsen tulajdonszerzési joga, csak a már meglévő tulajdont védi. Ugyanakkor alkotmányosnak bizonyult¹⁹⁵ az önkormányzatoknak ingyenesen juttatott vagyon kárpótlás érdekében való arányos megterhelése.¹⁹⁶

¹⁸⁶ Mötv. 142/A. § (1) bekezdés.

¹⁸⁷ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *d*) pont, Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *e*) pont.

¹⁸⁸ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *e*) pont, Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *b*) pont.

¹⁸⁹ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *f*) pont, Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *b*) pont.

¹⁹⁰ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *g*) pont, Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *b*) pont.

¹⁹¹ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *h*) pont, Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *d*) pont.

¹⁹² Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *g*) pont, Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *b*) pont.

¹⁹³ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *e*) pont.

¹⁹⁴ 37/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 238., 244–245.); 4/1993. (II. 12.) AB határozat (ABH 1993, 48., 72.)

¹⁹⁵ 15/1993. (III. 12.) AB határozat (ABH 1993, 112., 116.)

¹⁹⁶ BALOGH 2012, 14.

Az *önálló gazdálkodás elvét* az alkotmányi szabályozás a tulajdonosi jogokhoz kapcsolva tartalmazta a költségvetésre való utalás nélkül, míg az Alaptörvény külön elemként és a költségvetés alapján történő önálló gazdálkodást említi. A helyi költségvetés elfogadása – amely a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre – a helyi önkormányzatnak nemcsak joga, hanem egyben törvényi kötelessége is. „Az önálló gazdálkodás elve döntési jogosítványok összességét jelenti a gazdasági hatáskörök gyakorlása tekintetében, amely komplex jellegének köszönhetően a helyi önkormányzat mozgásterének körülírása a gazdasági kérdésekben.”¹⁹⁷

A *vállalkozás szabadsága* az Alaptörvény (kötelező feladat ellátásának veszélyeztetése nélkül) és az Mötv. keretei között érvényesül. A helyi önkormányzat csak olyan gazdasági társaságot hozhat létre, amelyben a helyi önkormányzat felelőssége nem haladja meg a vagyoni hozzájárulása mértékét.¹⁹⁸ Az önkormányzati társaságokra is vonatkozik továbbá az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény, hiszen az önkormányzati alrendszerhez tartoznak.

Az *adómegállapítás joga* kapcsán, amely az egyik legrégebbi – Chartában is garantált – önkormányzati jog, az Alkotmány kifejezetten is tartalmazta, hogy a helyi adóztatás jogát a helyi önkormányzatok csak az Országgyűlés által meghatározott keretek között gyakorolhatják, míg az Alaptörvényben ez a rendelkezés már nem szerepel. Ez viszont nem jelenti azt, hogy azt ne a törvények keretei között gyakorolnák az önkormányzatok. Az önkormányzat döntési jogosultsága e tekintetben igen széles körű, így dönthet arról, hogy kivet-e egyáltalán helyi adót, milyen fajtát, milyen mértékűt, meghatározhat kedvezményeket és egyes eljárási szabályokat is.

Az önkormányzati autonómiához szükséges a *pénzügyi autonómia*, amelyet az Alkotmány akként biztosított, hogy rögzítette, az „önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül”.¹⁹⁹ A jelenlegi szabályozás szerint: „A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.”²⁰⁰ Sokan azt mondják, hogy

¹⁹⁷ Alaptörvény indokolása.

¹⁹⁸ Mötv. 90. § (1) bekezdés.

¹⁹⁹ Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pont.

²⁰⁰ Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdés.

a jelenlegi szabályozás inkább az önkormányzatok pénzügyi függőségét hangsúlyozza. Ugyanakkor az autonómia szempontjából kiemelt jelentősége is van annak, hogy a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörei ellátásának anyagi feltételeiről az Országgyűlés köteles gondoskodni.

Az is igaz, hogy az Alkotmánybíróság sem értékelte túl *a saját bevétel jogát*. Eszerint: „Az Országgyűlés szabadon dönt arról, hogy miként gondoskodik a törvényben előírt feladatok ellátásának anyagi fedezetéről. Nem vezethető le a törvényhozónak az a kötelezettsége, hogy minden, törvényi szabályozásból eredő önkormányzati többletkiadást, a többletkiadás fedezeteként, célhoz rendelt állami költségvetési hozzájárulással köteles kompenzálni.”²⁰¹

A helyi önkormányzatok létehez továbbá hozzátartozik *az önmeghatározás szabadsága*, amelyhez szorosan kapcsolódik az önkormányzati jelképek megalkotása, illetve kitüntetések, elismerő címek alapítása és adományozása.²⁰²

A *társulás szabadsága* minden önkormányzatot megillet,²⁰³ de az Alaptörvény szerint *kötelező feladat társulásban történő ellátását törvény előírhatja*.²⁰⁴ Az Mötv. ezt meg is teszi, amikor a kétezer fő alatti települések esetében előírja a közös önkormányzati hivatalba tömörülést.

A helyi önkormányzatot a helyi közügyek vonatkozásában megilleti *a tájékoztatáskérés, a véleménynyilvánítás és a döntéskézdeményezés joga*.²⁰⁵

Egyebekben pedig *kizárólag törvény állapíthat meg önkormányzati feladatokat*.²⁰⁶ Az Alkotmányhoz képest az Alaptörvény deklarálja, hogy a helyi közügy fogalmi elemei nem képeznek az Alaptörvény által lezárt rendszert, mivel azt törvény kiegészítheti a helyi önkormányzatok által gyakorolható más feladatokkal és hatáskörökkel.²⁰⁷ Azon túl pedig maga válhat törvény keretei között önkormányzati feladat ellátását, és e körben mindent megtehet, ami nem ütközik jogszabályba.

²⁰¹ 2/1997. (I. 22.) AB határozat (ABH 1997, 27., 31.)

²⁰² Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *i*) pont, Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *f*) pont.

²⁰³ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *k*) pont, Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *h*) pont.

²⁰⁴ Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdés.

²⁰⁵ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *j*) pont, Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *g*) pont.

²⁰⁶ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *l*) pont és 34. cikk (1) bekezdés, Alkotmány 43. § (2) bekezdés.

²⁰⁷ Alaptörvény indokolása.

A fenti feladatlista tehát nem alapjogi természetű, sokkal inkább az önkormányzatok jogaként, illetve részben kötelezettségeként fogható fel.²⁰⁸ Ahogy az Alkotmánybíróság fogalmaz, hatáskörcsoportokról van szó, amelyek nem önmagukban, hanem törvényi rendelkezéseken keresztül érvényesülhetnek.²⁰⁹ Az Alkotmánybíróság jelenlegi és korábbi gyakorlata szerint is „az Alkotmány 44/A. §-ában meghatározott alapjogok valójában azok a hatáskörcsoportok, amelyek az önkormányzatok – elsősorban a kormánnyal szembeni – önállóságához elengedhetetlenek”.²¹⁰ A *kormány-nyal szembeni önállóság elvét* azonban nem bontja meg a törvényekben megjelenő korlátozás, hiszen az önkormányzati hatáskörcsoportok eleve a törvények keretei között értendők. Az önkormányzati jogok alkotmányos tartalmának korlátozására sor kerülhet egyszerű többséggel elfogadott törvényben, amennyiben az alkotmányos szabályozás arra utal, hogy a jogok „törvény keretei között” gyakorolhatók, ilyen utalás nélkül pedig sarkalatos törvény által.²¹¹

Fontos azonban kiemelni, hogy az önkormányzati feladatok meghatározása a lakosságszámhoz és a gazdasági teljesítőképességhez igazodva differenciáltan történik.

3. Az önkormányzati rendeletalkotás

A helyi önkormányzat képviselő-testületének jogalkotói hatásköre a kormányéhoz hasonlóan – ahogy a fentiekben említettem is – lehet eredeti és származékos. *Eredeti* jogalkotói hatásköréről beszélünk akkor, ha törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére alkot az önkormányzat rendeletet, míg *származékos* a hatáskör, ha törvény felhatalmazása alapján.²¹²

A képviselő-testület központi szinten már szabályozott tárgyban, arra vonatkozóan ellentétes tartalommal nem alkothat rendeletet.²¹³ A származékos

²⁰⁸ PATYI 2012, 219.; NAGY–HOFFMAN 2012, 25.

²⁰⁹ 3038/2016. (III. 3.) AB határozat (ABH 2016, 920., 926.)

²¹⁰ 4/1993. (II. 12.) AB határozat (ABH 1993, 48., 71.)

²¹¹ 4/1993. (II. 12.) AB határozat (ABH 1993, 48., 71.); 3038/2016. (III. 3.) AB határozat (ABH 2016, 920., 926–927.)

²¹² Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés.

²¹³ BH2017, 315.

jogalkotásnak lényegi eleme, hogy az önkormányzati rendelet bevezetője pontosan jelölje meg, hogy a képviselő-testület milyen törvényi felhatalmazás alapján alkotta meg rendeletét.²¹⁴ Csak így ellenőrizhető, hogy a törvényi felhatalmazás kereteit betartotta-e. Az önkormányzat törvény által meghatározott felhatalmazás mellett és attól eltérően, eredeti jogalkotói jogkörben nem alkothat rendeletet.²¹⁵

Alaptörvényi rangra emelkedett, hogy a helyi önkormányzat *az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak*. A jegyzőkönyvek megküldésének határideje továbbra is 15 nap.

A kormányhivatal törvényességi felügyeletet gyakorol az önkormányzatok működése felett. A korábbi szabályozás szerinti törvényességi ellenőrzést tehát felváltotta az erősebb jogosítványokat biztosító *törvényességi felügyelet*. Az ellenőrzés inkább csak informálódást jelentett, a felügyelet azonban valódi beavatkozást biztosít megfelelő garanciák mellett. A kormányhivatal tényleges döntési joggal nem rendelkezett, kizárólag a bíróság, illetve az Alkotmánybíróság. A jelenlegi törvényességi felügyeletnek csak egy-egy részjogosítványát nevesíti az Alaptörvény, a többi az Mötv.-ben van meghatározva.

E feladat- és hatáskörében a kormányhivatal, ha az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.²¹⁶ Garanciális szabály, hogy e körben a bíróság rendelkezik hatáskörrel. Fontos az is, hogy ez az eszköz *ultima ratio* jellegű. Új jogintézménynek tekinthető a *kormányhivatal rendelet- és határozatpótlási joga*, amely egy kétlépcsős folyamat. A mulasztás bíróság által történő megállapítását követően, ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, akkor a bíróság a kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a kormányhivatal vezetője alkossa meg.²¹⁷

²¹⁴ KGD2015. 45.

²¹⁵ KGD2018. 13.

²¹⁶ Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdés.

²¹⁷ Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdés.

A kormány megbízott által megalkotott rendelet több szempontból is különbözik a képviselő-testület rendeletétől: azt a kormány megbízott írja alá és a Magyar Közlönyben ki kell hirdetni.²¹⁸ Ezt a rendeletet az önkormányzat képviselő-testülete csak a következő önkormányzati választást követően jogosult módosítani vagy hatályon kívül helyezni.²¹⁹ Azt ezen időpontig kizárólag a kormány megbízott teheti meg. Specialitás az is, hogy a többi törvényességi felügyeleti eszközzel ellentétben csak ez szerepel az Alaptörvényben, azonban a többi felügyeleti intézkedést az Möt. tartalmazza. Ezek közül kiemelném, hogy az alkotmányossági kontroll továbbra is az Alkotmánybíróságnál maradt, viszont az önkormányzati rendelet (akár teljes egészében, akár egy része tekintetében)²²⁰ jogszabályba ütközését a Kúria vizsgálja.

4. A helyi önkormányzatok vagyona

Az Alaptörvény egyik oldalról rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok kötelező feladat- és hatásköreik ellátásához azokkal arányban álló költségvetési és más vagyoni támogatásra jogosultak.²²¹ Fontos rendelkezése az is, hogy az önkormányzati vagyont nemzeti vagyonnak nyilvánítja, amely a közérdeket szolgálja, a közös szükségleteket elégíti ki, és a természeti erőforrásokat óvja úgy, hogy a jövő nemzedékek szükségleteit figyelembe veszi.²²²

A nemzeti vagyon védelme érdekében az Alaptörvény is rögzít néhány fontos szabályt. Nemzeti vagyon átruházására és hasznosítására csak átlátható szervezettel köthető szerződés.²²³ A nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból és a törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének megtartásával lehet elidegeníteni.²²⁴ A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak az egyéb követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.²²⁵

²¹⁸ NAGY–HOFFMAN 2012, 487.

²¹⁹ Möt. 138. §.

²²⁰ Köm. 5046/2012/6.

²²¹ Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdés.

²²² Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés.

²²³ Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdés.

²²⁴ Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdés.

²²⁵ Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés.

A költségvetési és más vagyoni támogatás alaptörvényi biztosítása mellett az Alaptörvény új előírásként kimondja, hogy a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű *kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását törvény feltételhez vagy a kormány hozzájárulásához kötheti*.²²⁶ Megfigyelhető tehát egyfajta centralizációs törekvés az önkormányzatok pénzügyeit illetően, de ez akár még indokolt is lehet, hiszen a közpénzzel való hatékony gazdálkodás elvárás a lakosság részéről is.²²⁷ Fontos, hogy mindezen korlátozó előírás törvényi garancia mellett történik.

5. A helyi önkormányzatok államszervekhez való viszonya az Alaptörvényben

Az Alaptörvény előírja az állami szervek és a helyi önkormányzatok *együttműködési kötelezettségét* a közösségi célok érdekében, azaz elsősorban a feladat- és hatáskörök megvalósítása körében.²²⁸ Ez a deklaráció a decentralizáció és a centralizáció elvének egyidejű elismerése, azok egyensúlyának érvényesítése mellett, hiszen együttműködésről, mellérendelt szerepről van szó.

Az együttműködési kötelezettség pontos alkotmányjogi tartalma ugyan még nem ismert, de az Alaptörvény értelmezéséből az kitűnik, hogy az állami támogatásra való jogosultság ennek részeként értelmezendő. Itt említi továbbá az önkormányzati kölcsönfelvétel és kötelezettségvállalás kormány hozzájárulásához kötését is. Kötelezően ellátandó feladat- és hatáskör esetében fennálló finanszírozási kötelezettség az Alkotmányban is szerepelt az önkormányzati alapjogok között. Az Alaptörvényben azonban értelemszerűen nem kerülhetett az önkormányzati feladat- és hatáskörök közé (ez váltotta az önkormányzati alapjogokat), hanem az a feladatok ellátásával kapcsolatos szabályok között található meg.²²⁹

Az *Országgyűléshez való viszony* kapcsán fontos kiemelni, hogy a helyi önkormányzat részére kizárólag törvény (akár sarkalatos, akár más törvény) állapíthat meg kötelező önkormányzati feladat- és hatáskört.

²²⁶ Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdés.

²²⁷ SZENTE 2012, 13.

²²⁸ Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdés.

²²⁹ Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdés.

Általánosságban megállapítható, hogy az elmúlt időszakban nagyobb mértékben kerültek el önkormányzati feladatok az önkormányzatoktól az államhoz, mint fordítva, kezdve például az iskolai oktatástól bizonyos egészségügyi feladatokon át a kéményseprésig. Ugyanez igaz azonban az államigazgatási feladatokra, amelyeket jelenleg a kormányhivatal, illetve a járási hivatal lát el.

Államigazgatási feladatot viszont törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet állapíthat meg. Államigazgatási hatáskör címzettje lehet a polgármester, a megyei képviselő-testület elnöke, valamint a képviselő-testület hivatalának vezetője vagy ügyintézője.²³⁰ A polgármester (megyei közgyűlés elnöke) államigazgatási feladattal való felruházása azonban kivételes lehetőség, aminek oka, hogy ezen tisztségek nincsenek képzettséghez, végzettséghez kötve, így nem is támasztható velük szemben elvárásként, hogy sok államigazgatási ügyet megfelelő szakértelemmel lássanak el. A polgármesterhez, megyei közgyűlés elnökéhez telepített államigazgatási ügyek esetében arról van szó, hogy azok közérdeket szolgálnak. Tipikusan ilyen a katasztrófavédelem, a polgári védelem, a honvédelem. Ezekben az esetekben a polgármester össze tudja fogni a helyi közösséget.

6. Az önkormányzati jogvédelem

Az Alkotmány deklarálta, hogy az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, valamint jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az önkormányzati törvény pedig akként rendelkezett, hogy az önkormányzat döntését az Alkotmánybíróság és a bíróság is kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül. Mindez pedig azzal párosult, hogy az önkormányzatok széles körű autonómiával rendelkeztek a helyi közügyek körében.

Az önkormányzati jogok alkotmánybírósági és bírósági védelmét az Alkotmánybíróság több ízben vizsgálta, ami során megállapította, hogy ezek nem hatásköri szabályok.²³¹ Csak annyiban szolgálnak egy eljárás alapjául, amennyiben azt törvény telepíti.²³² Azaz csak az Alkotmánybíróság és a bíróság meglévő hatásköreivel töltődhet(ett) fel tartalommal.

²³⁰ Alaptörvény 34. cikk (3) bekezdés.

²³¹ 37/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 238., 246.)

²³² BALOGH 2012, 13.

Az Alaptörvény megkettőzte az önkormányzatok feletti kontrollt azáltal, hogy az *alkotmányossági felülvizsgálat* maradt az Alkotmánybíróságnál, de a *jogszabályba ütközés vizsgálata* a Kúria feladata lett. Így jogosan adódik a kérdés, hogy a kettős indítványoknál melyik szerv hatáskörébe tartozik az önkormányzati rendelet felülvizsgálata. Az mondható, hogy szinte minden törvényi szabálynak megvan az alkotmányossági megfelelője, így az kúriai hatáskörben elbírázható (már csak a rövidebb eljárási határidőre is tekintettel).

Az indítványozói kör azonban behatárolja, hogy mely eljárás indulhat meg. Míg az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszt benyújthat az, aki az alaptörvény-ellenes önkormányzati rendelet alkalmazásában érintett, addig a Kúria eljárásának kezdeményezésére a bíró jogosult az előtte lévő ügyben való alkalmazhatóság tekintetében, valamint a fővárosi/ megyei kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás során, ha az önkormányzat a jelzett törvénysértést az önkormányzati rendeletben nem szüntette meg. Az érintett polgár közvetlenül nem kérheti az önkormányzati rendelet kúriai felülvizsgálatát, csak a bírósági eljáráson keresztül (ha indul az ügyben per) vagy a törvényességi felügyeleti eljárás útján.²³³

7. A „régí” és „új” összevetése

A fenti szabályok ismertetéséből nem kívánok messzemenő következtetéseket levonni, inkább csak a korábban ismertetett szabályokat összegezném abból a célból, hogy ezáltal könnyen összevethető legyen a helyi önkormányzatok Alkotmányban, illetve Alaptörvényben meghatározott fogalma, jogállása. Mindezt szükséges azzal is kiegészíteni, hogy megjelentessem az MÖtv.-ben deklarált szabályokat, hiszen számos szabály az Alkotmányból törvényi szintre került.

²³³

BALOGH 2012, 17.

1. táblázat

A helyi önkormányzatok jogállásának összevetése

A helyi önkormányzatok fogalmi elemei		
Alkotmány	Alaptörvény	Mötv.
Helyi önkormányzás joga.	Helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnék.	Helyi önkormányzás joga.
Önkormányzati alapjogok meghatározása.	Helyi közügyek meghatározása: társulási kötelezettség; gazdálkodás a kötelező feladatok veszélyeztetése nélkül.	
Törvényességi ellenőrzés.	Törvényességi felügyelet (a kormány megbízott rendelet- és határozatpótlási joga).	
Feladatainak ellátásához szükséges saját bevétel hangsúlyozása és ezzel arányban álló állami támogatás.	Arányos költségvetési és más vagyoni támogatás, DE kötelezettségvállalás feltételhez/a kormány hozzájárulásához kötése.	
Az állami vagyon nemzeti vagyon.	Az önkormányzati vagyon is nemzeti vagyon – átláthatóság követelménye.	
Alkotmánybírósági és bírósági jogvédelem.	-	Alkotmánybírósági és bírósági jogvédelem.
	Állami szervekkel való együttműködési kötelezettség.	

Forrás: a szerző saját szerkesztése

8. Konklúzió

A fentiekből és a tudományos élet vitáiból is adódik a kérdés, hogy valóban hanyatlik-e Magyarországon a helyi önkormányzati rendszer, mint ahogy azt *Szente Zoltán* állítja.²³⁴

²³⁴ SZENTE 2012, 11.

Összességében az önkormányzati rendszer átalakításának hozadéka a szabályozás technikai jellegű racionalizálása volt, amelynek fő iránya a centralizáció, a források és hatáskörök központosítása. Az etatista felfogás erősítését szolgálja az egyes önkormányzati feladatok és intézmények egyoldalú döntéssel állami fenntartásba vétele. Azt is meg kell azonban jegyezni, hogy számos lehetőség rejlett az új önkormányzati törvény megalkotásában, amely akár a helyi demokrácia, akár a közszolgáltatások fejlesztését szolgálhatja.²³⁵

Mindehhez hozzá kell tenni azt is, hogy a helyi önkormányzatok sorsa nagy, sőt nagyobb mértékben függ a törvényhozó akarától, mint az Alkotmány időszakában. Sokan úgy gondolják, hogy az Alkotmánybíróság eddig sem szolgálta a helyi önkormányzati autonómia védelmét. A helyi önkormányzathoz való jogot nem mint alapjogot kezelte az Alkotmánybíróság, hanem a helyi önkormányzatokat a közigazgatás részének tekintette, amelyek tevékenységét akár egy parlamenti bizottság is vizsgálhatja.²³⁶ Az önkormányzatoknak korábban sem alapjogai voltak tehát az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, hanem alkotmányosan védett hatáskörei. Mindez továbbá a nemzetközi szabályokkal is összhangban áll.

A helyi önkormányzatok jogi helyzetét érintően az Alaptörvény konzekvens fogalmi rendszerben gondolkodik. A helyi önkormányzatok az egységes államhatalom részei, és elsősorban a közfeladatok megvalósítói. A kormánytól a helyi önkormányzatokat az különbözteti meg, hogy bizonyos fokú autonómiával rendelkeznek.²³⁷

Megállapítható az is, hogy az Alkotmányon alapuló alkotmánybíró-sági jogértelmezés szinte teljes mértékben irányadó lehet az Alaptörvény értelmezése körében,²³⁸ hiszen a főbb szabályok nem változtak, legfeljebb azok az alkotmányos szintről átkerültek törvényi szintre. Továbbra is osztom azt az álláspontot, hogy „képtelenség az egész közjogot egy alaptörvényben szabályozni”, ily módon a *kétszintű alkotmányozás* szinte mindenhol szerkesztési alapelv. Azaz az alaptörvény és a közönséges törvények közötti szint segíthet orvosolni ezt a problémát, így az Alaptörvény rövidebb lehet, a sarkalatos törvények pedig garanciális szabályokat tartalmazhatnak.²³⁹

²³⁵ SZENTE 2012, 13.

²³⁶ 55/2009. (V. 6.) AB határozat (ABH 2009, 453., 459–462.)

²³⁷ PÁLNÉ KOVÁCS 2016, 588.

²³⁸ PÁLNÉ KOVÁCS 2016, 589.

²³⁹ KUKORELLI 1994, 452.

Felhasznált irodalom

- BALOGH Zsolt (2012): Önkormányzati jogvédelem. *Fundamentum*, 16. évf. 2. sz. 15–18.
- KUKORELLI István (1994): Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 8. sz. 449–456.
- NAGY Marianna – HOFFMAN István szerk. (2012): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2016): Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer alapota*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet. 583–599.
- PATYI, András (2012): Local Government. In CSINK, Lóránt – SCHANDA, Balázs – VARGA Zs., András eds.: *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Budapest–Dublin, Clarus Press Ltd. – National Institute of Public Administration. 259–276.
- SZENTE Zoltán (1994): A helyi-területi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának elvei de lege ferenda. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 6–7. sz. 364–387.
- SZENTE Zoltán (2012): Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum*, 16. évf. 2. sz. 11–14.

Jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye és indokolása
1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 4/1993. (II. 12.) AB határozat (ABH 1993, 48.)
- 15/1993. (III. 12.) AB határozat (ABH 1993, 112.)
- 18/1993. (III. 19.) AB határozat (ABH 1993, 161.)
- 34/1993. (V. 28.) AB határozat (ABH 1993, 457.)
- 37/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 238.)
- 77/1995. (XII. 21.) AB határozat (ABH 1995, 390.)
- 2/1997. (I. 22.) AB határozat (ABH 1997, 27.)
- 17/1998. (V. 13.) AB határozat (ABH 1998, 155.)

42/2008. (IV. 17.) AB határozat (ABH 2008, 417.)

55/2009. (V. 6.) AB határozat (ABH 2009, 453.)

18/2013. (VII. 3.) AB határozat (ABH 2013, 593.)

3038/2016. (III. 3.) AB határozat (ABH 2016, 224.)

BH2017. 315.

KGD2015. 45.

KGD2018. 13.

Köm. 5046/2012/6.

A hozzájárulás mint adatkezelési jogalap jelene és jövője az információs társadalomban

1. A személyes adatok védelmének jogi környezete

Ez az írás az érintett hozzájárulása mint adatkezelési jogalap információs társadalmunkban való helyzetét igyekszik feltárni, kritikai elemzését is adva annak a szemléletnek, amely a hozzájárulást az adatvédelmi jogi szabályozás „Szent Gráljaként” tekinti és alkalmazza. Sok esetben ugyanis a hozzájáruláson alapuló adatkezelés a gyakorlatban problémákat is felvet, és nem feltétlenül szolgálja teljeskörűen a személyes adatok védelméhez fűződő alapjog biztosítását. A tanulmány apropóját egyebek mellett az Európai Unió új adatvédelmi rendeletének hatálybalépése és az akörülí jogalkotói és jogalkalmazói felbolydulás szolgáltatja.

A személyes adatok védelméhez való jog elemzése kapcsán érdemes hazánk Alkotmánybíróságának határozatait megemlíteni. Az Alkotmánybíróság a kapcsolódó gyakorlatában a személyes adatok védelméhez való jogot a kezdetek óta nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként.²⁴⁰ Az univerzális személyi szám eltörléséről szóló határozatában a testület megállapította, hogy ebben az értelmezésben a személyes adatok védelméhez való jognak az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Így személyes adatot felvenni és felhasználni az Alkotmánybíróság értelmezése szerint általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; ezzel együtt mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát.²⁴¹ Ebben a szemléletben született meg a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló

²⁴⁰ 20/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH 1990, 69.)

²⁴¹ 15/1991. (IV. 13.) AB határozat (ABH 1991, 39.)

1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban röviden: Avtv.). Ez az első hazai adatvédelmi törvény két jogalappal tette lehetővé a személyes adatok kezelését: abban az esetben, ha ahhoz az érintett hozzájárul, illetőleg ha azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli.²⁴² Amint látjuk, az e törvény által fémjelzett mintegy két évtized során a kötelező (jogszabályban elrendelt) adatkezelés kivételével a személyes adatok felvétele és kezelése kizárólag az érintett hozzájárulásán alapulhatott. Az európai uniós jogfejlődés eközben részben elkanyarodott ettől a szemlélettől, a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (adatvédelmi irányelv, a továbbiakban: Irányelv) a hozzájárulás és a jogszabályi előírás mellett újabb adatkezelési jogalapokat is megjelenített. Eszerint a személyes adatok kezelése jogszerű, ha az adatkezelés olyan szerződés teljesítéséhez szükséges, amelyben az érintett az egyik fél, illetve ha az adatkezelő jogi kötelezettsége teljesítéséhez, illetve az adatkezelő jogszerű érdekeinek érvényesítéséhez van szükség a személyes adatokra.²⁴³ Ez a szemléletmód mindazonáltal nem gyökeresedett meg a hazai adatvédelmi jogban, továbbra is az érintett hozzájárulása maradt a legerősebb, és szinte egyetlen jogalap a személyes adatok kezeléséhez.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés első mondatrésze tartalmazza a személyes adatok védelméhez való jogot, kimondva, hogy mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez. Ezzel a jogalkotó a korábbi Alkotmány szövegével csaknem azonos módon fogalmazta meg ezt az alapjogot.²⁴⁴ A személyes adatok védelmével kapcsolatos új törvényi szabályozás – az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban röviden: Infotv.) – elfogadásával számos szempontból új korszak érkezett meg az adatvédelmi jog területén. Ez azonban kevés változást hozott az adatkezelés elfogadható jogalapjai tekintetében. A jogalkotó az adatvédelem információs önrendelkezési jogként való értelmezését erősítette meg az új

²⁴² 1992. évi LXIII. törvény 3. § (1) bekezdés.

²⁴³ 95/46/EK irányelv 7. cikke.

²⁴⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 59. § (1) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog”.

törvény címében is. Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság is viszonylag hamar [a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatban és a 2/2014. (I. 21.) AB határozatban] megerősítette az információs önrendelkezési jog korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban kibontott értelmezését, miszerint főszabályként mindenki maga dönt személyes adatai feltárásáról és felhasználásáról, azonban törvény kivételesen – pontosan meghatározott célhoz kötötten – elrendelheti a személyes adat kiszolgáltatását, előírhatja felhasználási módját. Az Alkotmánybíróság a fent idézett döntésében kifejtette azt is, hogy „az Alaptörvény az egyén-közösség közötti viszonyt az egyén közösséghez kötöttsége jegyében határozta meg, anélkül azonban, hogy annak egyedi értékét érintené. Ez következik különösen az Alaptörvény O) cikkéből és II. cikkéből. Az információs önrendelkezési jog szorosan kapcsolódik a magánszférához való joghoz és az arról való döntést foglalja magában, hogy az egyén mikor és milyen korlátok között fedi fel a személyéhez köthető adatokat”. A testület álláspontja szerint sem az Alaptörvénynek, sem az Infotv.-nek nincs olyan rendelkezése, amely az információs önrendelkezési jog addigi értelmezésének megváltoztatását indokolná.²⁴⁵

A személyes adat fogalma is az elmúlt évtizedek jogalkotása, joggyakorlata és alkotmánybírósági értelmezése kapcsán alakult ki. A hatályos jog elemzésekor meg kell állapítanunk, hogy az Alaptörvény nem ad alkotmányos szintű meghatározást a *személyes adat fogalmára*. Az Alkotmánybíróság a 11/2014. (IV. 4.) AB határozatban úgy fogalmazott, hogy „személyes adat minden esetben az ember magán- és családi életéről szóló információ”. A 3038/2014. (III. 13.) AB határozatban a testület ki mondta, hogy „[a]z Alaptörvény a személyes adat fogalmát nem határozza meg. A személyes adatok védelméhez való jogot ugyanakkor a magánszféra (magán- és családi élet, magánlakás, jó hírnév) védelmére irányuló jogok között szabályozza”. Az Alkotmánybíróság a személyes adat fogalmának definiálásakor törvényi meghatározásból, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényből indult ki. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint „[a]z Infotv.-t az Országgyűlés az információs önrendelkezési jog és az információszabadság biztosítása érdekében, az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény VI. cikke alapján alkotta. Az Infotv. az előtte hatályban volt, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény [...]

²⁴⁵ 3062/2017. (III. 31.) AB határozat. A Magyar Közlönyben közzé nem tett határozat.

rendszerét követve határozza meg a törvény célját és hatályát”. Az Infotv. 3. § 2. pontja szerint személyes adat az érintettel kapcsolatba hozható adat – különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságra jellemző ismeret –, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. Az Infotv. tehát az Alaptörvény közvetlen végrehajtása, ugyanakkor a korábbi Avtv. adatvédelmi rendszerét és az ahhoz kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlatot foglalja össze. A szabályozás szerint a személyes adat fogalmi ismérve, hogy az az érintettel kapcsolatba hozható legyen, az az érintett beazonosítására alkalmas (illetve ugyanez vonatkozik a már beazonosított személlyel kapcsolatban levonható következtetésre).²⁴⁶

Az adatvédelmi jog fejlődésének legújabb állomása az Európai Unióban megalkotott egységes adatvédelmi szabályozás, az Európai Parlament és a Tanács 2016/679. rendelete, az általános adatvédelmi rendelet (a továbbiakban: GDPR), amely felváltotta az eddig a területet szabályozó tagállami és uniós jogforrásokat, egységes szabályozást adva minden tagállamra nézve. Fontos előrelépés volt témánk szempontjából a személyes adat fogalmának kiterjesztő definíciója, amely szerint személyes adat az azonosított vagy azonosítható természetes személyre vonatkozó bármely információ. Azonosítható az a természetes személy, aki közvetlen vagy közvetett módon, különösen valamely azonosító, például név, szám, helymeghatározó adat, online azonosító vagy a természetes személy testi, fiziológiai, genetikai, szellemi, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára vonatkozó egy vagy több tényező alapján azonosítható.²⁴⁷ Így az érintett fogalmának szélesre tárásával a jogalkotó az információs társadalomhoz kapcsolódó adatkezelések szélesebb körét tudta az adatvédelmi jog védelmi körébe vonni.

A GDPR az adatkezelés szóba jöhető jogalapjait az Irányelvhez hasonló módon határozta meg. A lista élén továbbra is az érintett személyes adatainak egy vagy több konkrét célból történő kezeléséhez adott hozzájárulása áll. Ezt követi az az eset, ahol az adatkezelés olyan szerződés előkészítéséhez vagy teljesítéséhez szükséges, amelyben az érintett az egyik fél. Személyes adat kezelhető továbbá, ha az az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítéséhez szükséges, az adatkezelés az érintett vagy egy másik természetes személy létfontosságú érdekeinek védelme miatt

²⁴⁶ 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [11] (ABH 2014, 25.)

²⁴⁷ GDPR 4. cikk 1. pontja.

szükséges, az adatkezelés közérdekű vagy az adatkezelőre ruházott közhatalmi jogosítvány gyakorlásának keretében végzett feladat végrehajtásához szükséges, illetve ha az adatkezelés az adatkezelő vagy egy harmadik fél jogos érdekeinek érvényesítéséhez szükséges. Ahogy láthatjuk, a hazai szabályozáshoz képest a rendelet több új jogalapot is bevezet az adatvédelmi jog gyakorlatába, fenntartva mindazonáltal a hozzájárulás elsődleges helyét közöttük.

A GDPR megalkotói és a témával foglalkozó szakirodalom egyaránt hangsúlyozza, hogy a rendelet kiemelt célja az, hogy visszaadja a kontrollt az érintettek kezébe, és megerősítse rendelkezési jogukat a személyes adataik kapcsán. A következőkben röviden áttekintjük a hozzájárulásra mint adatkezelési jogalapra vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket annak érdekében, hogy megvizsgálhassuk annak alkalmazhatóságát a legújabb, az információs társadalommal összefüggő adatkezelési helyzetek vonatkozásában.

2. A hozzájárulás mint jogalap szabályai és alkalmazásának keretei a GDPR szerint

A GDPR alapján továbbra is a legszélesebb körben alkalmazható jogalap a hozzájárulás. A rendelet értelmező rendelkezései szerint az érintett hozzájárulása az érintett akaratának önkéntes, konkrét, megfelelő tájékoztatáson alapuló és egyértelmű kinyilvánítása, amellyel az érintett nyilatkozat vagy a megerősítést félreérthetetlenül kifejező cselekedet útján jelzi, hogy beleegyezését adja az őt érintő személyes adatok kezeléséhez.²⁴⁸ Az érintett ilyen irányú cselekedete lehet írásbeli – ideértve az elektronikus úton tett – vagy szóbeli nyilatkozat, valamint bármely egyéb olyan nyilatkozat vagy cselekedet is, amely az adott összefüggésben az érintett hozzájárulását személyes adatainak tervezett kezeléséhez egyértelműen jelzi. A hallgatás vagy a nem cselekvés mindazonáltal nem minősül hozzájárulásnak. Ha az adatkezelés egyszerre több célt is szolgál, akkor a hozzájárulást az összes adatkezelési célra vonatkozóan meg kell adni. A hozzájárulás az ugyanazon cél vagy célok érdekében végzett összes adatkezelési tevékenységre kiterjed.²⁴⁹

²⁴⁸ GDPR 4. cikk 11. pontja.

²⁴⁹ GDPR (32) számú preambulbekezdése.

A rendelet nem ír elő konkrét formát a hozzájárulás megadására, mindazonáltal azt az adatkezelő kötelezettségévé teszi, hogy képes legyen annak bizonyítására, hogy az érintett a személyes adatainak kezeléséhez hozzájárult.²⁵⁰

Az érintettet az adatkezelést és a hozzájárulást megelőzően megfelelően tájékoztatni kell minden lényeges körülményről, mivel fontos követelmény az, hogy a hozzájárulást a releváns tények ismeretében tegye meg. Az érintettre vonatkozó személyes adatok kezelésével összefüggő tájékoztatást az adatgyűjtés időpontjában kell az érintett részére megadni, illetve ha az adatokat nem az érintettől, hanem más forrásból gyűjtötték, az ügy körülményeit figyelembe véve, észszerű határidőn belül kell rendelkezésére bocsátani. Az érintettek számára átláthatónak kell lennie, hogy a rájuk vonatkozó személyes adataikat hogyan gyűjtik, használják fel, azokba hogy tekintenek bele vagy milyen egyéb módon kezelik. Ha a személyes adatok jogszerűen közölhetők más címmel (vagyis az adatok átadhatók, továbbíthatók), a címmel történő első közléskor arról az érintettet tájékoztatni kell.²⁵¹ A tájékoztatás módját illetően az alapelvek között megjelenő átláthatóság elve megköveteli, hogy a személyes adatok kezelésével összefüggő tájékoztatás, illetve kommunikáció könnyen hozzáférhető és közérthető legyen, valamint hogy azt világosan és egyszerű nyelvezettel fogalmazzák meg.²⁵² Az adatkezelőnek a hozzájárulás beszerzéséhez előre megfogalmazott hozzájárulási nyilatkozatról kell gondoskodnia, amelyet érthető és könnyen hozzáférhető formában bocsát rendelkezésre, nyelvezetének pedig világosnak és egyszerűnek kell lennie, és nem tartalmazhat tisztességtelen feltételeket.

Ahhoz, hogy a hozzájárulás megfelelő tájékoztatáson alapulónak minősüljön, minimális követelmény, hogy az érintett tisztában legyen az adatkezelő kilétével és a személyes adatok kezelésének céljával. Emellett a hozzájárulásnak önkéntesnek is kell lennie, aminek kritériumait a rendelet részletekbe menően meghatározza. Eszerint a hozzájárulás megadása nem tekinthető önkéntesnek, ha az érintett nem rendelkezik valós vagy szabad választási lehetőséggel, és nem áll módjában a hozzájárulás nélküli megtagadása vagy visszavonása, hogy ez kárára válna. A hozzájárulás önkéntességének biztosítása érdekében a hozzájárulás olyan esetekben nem szol-

²⁵⁰ GDPR 7. cikk (1) bekezdése.

²⁵¹ GDPR (61) számú preambulumbekzdése.

²⁵² Bővebben lásd: G. KARÁCSONY 2018a, 134–138.

gálhat érvényes jogalként a személyes adatok kezeléséhez, amelyekben az érintett és az adatkezelő között egyértelműen egyenlőtlen viszony áll fenn, különösen ha az adatkezelő közhatalmi szerv, és az adott helyzet valamennyi körülményét figyelembe véve ezért valószínűtlen, hogy a szóban forgó hozzájárulás megadása önkéntesen történt. A hozzájárulás akkor sem tekinthető önkéntesnek, ha az adatkezelő a hozzájárulás beszerzésekor nem teszi lehetővé a hozzájárulás külön-külön megadását vagy megtagadását a különböző adatkezelési műveletekhez. Ebben a kérdésben a hazai adatvédelmi hatóság joggyakorlata is hasonló konklúzióra jutott, és jogsértőnek minősítette azt az egyedi esetet, amikor az érintett ugyan megfelelő tájékoztatáson alapuló hozzájárulását adta ahhoz, hogy az adatait marketingcélú adatbázis felépítéséhez felhasználják, ahhoz azonban nem kért az adatkezelő külön hozzájárulást, hogy ezt az adatbázist később harmadik személyeknek értékesítse.²⁵³ Végezetül nem minősül önkéntesnek a hozzájárulás akkor sem, ha egy szerződés teljesítését a hozzájárulás megadásától teszik függővé, annak ellenére, hogy a hozzájárulással érintett adatkezelés nem szükséges a szerződés teljesítéséhez.²⁵⁴ Ez utóbbi követelmény nyilvánvalóan nem vonatkozik azokra az esetekre, amikor az adatkezelés vagy adattovábbítás a szerződés teljesítéséhez nélkülözhetetlen (így például házhoz szállítás esetén a szerződés nem volna teljesíthető akkor, ha az érintett nem járul hozzá a szállítási cím fuvarozóval való közléséhez). Ha az érintett a hozzájárulását elektronikus felkérést követően adja meg, a felkérésnek egyértelműnek és tömörnek kell lennie, és az nem gátolhatja szükségtelenül azon szolgáltatás igénybevételét, amely vonatkozásában a hozzájárulást kéri.²⁵⁵

Az érintettet tájékoztatni kell a személyes adatok kezelésével összefüggő kockázatokról, szabályokról, garanciákról és jogokról, valamint arról, hogy hogyan gyakorolhatja az adatkezelés kapcsán megillető jogokat. A személyes adatkezelésnek mindig konkrét célhoz kötődőnek kell lennie, e céloknak mindenekelőtt explicit módon megfogalmazottaknak és jogszerűeknek, továbbá már a személyes adatok gyűjtésének időpontjában meghatározottaknak kell lenniük. A személyes adatoknak a kezelésük céljára alkalmasnak és relevánsnak kell lenniük, az adatok körét pedig a cél eléréséhez szükséges minimumra kell korlátozni. A személyes

²⁵³ NAIH/2015/965/3/H. ügyszámú határozat.

²⁵⁴ GDPR (42) és (43) számú preambulumbekzdése.

²⁵⁵ GDPR (32) számú preambulumbekzdése.

adatokat olyan módon kell kezelni, amely biztosítja azok megfelelő szintű biztonságát és bizalmas kezelését többek között annak érdekében, hogy megakadályozza a személyes adatokhoz és a személyes adatok kezeléséhez használt eszközökhöz való jogosulatlan hozzáférést, illetve azok jogosulatlan felhasználását.²⁵⁶

3. A hozzájárulás problémái

Ahogy látjuk, az érintett hozzájárulása kulcsszerepet játszik a GDPR alkalmazása során, így különösen az információs társadalomhoz kapcsolódó adatkezelések esetében is. Az alábbi néhány pontban azokat a problémás eseteket szeretném röviden felvillantani, amelyek megítélésem szerint megnehezítik a személyes adatok alapjogként való védelmét még azokban az esetekben is, amikor az érintett hozzájárulásával történik az adatkezelés. Ezekkel a kérdésekkel arra is rá kívánok mutatni, hogy a hozzájárulás beszerzése sok esetben csak formailag „tudja le” az adatvédelmi kívánalmakat, azonban szubsztanciális jogvédelmet nem nyújt.²⁵⁷

3.1. A nem kívánt következmények

Az információs társadalom szolgáltató szektora hamar felismerte azt a tényt, hogy a birtokukban lévő személyes adatok a felhasználók közvetlenebb megszólítását, személyre szabott kezelését is lehetővé teszik. Ezt legtöbbször a *felhasználói élmény fokozása* körében használják, általában kényelmi szolgáltatások nyújtására. Sok esetben az internetes kereskedelemben és szolgáltatások igénybevételekor ezen alapszik a felhasználónak kínált keresési lista vagy a kapcsolódó termékek köre. Szűkebb körben viszont az árak személyre szabása is, amikor a szolgáltató a felhasználó mélyreható ismerete révén úgy mozgatja fel vagy le az árait, hogy a számára legelőnyösebb üzletet tudja megkötni.²⁵⁸ Ehhez a legtöbbször csak néhány közgazdasági és statisztikai tényrt kell megfelelően kihasználnia: azonosít

²⁵⁶ GDPR (39) számú preambulumbekzdése.

²⁵⁷ G. KARÁCSONY 2019a.

²⁵⁸ G. KARÁCSONY 2018b.

tania az új és a visszatérő vásárlókat, előbbieket „akciókkal” becsábítani az üzletbe, utóbbiak esetében pedig az eddigi vásárlói szokásokat összegezve megállapítani, hogy hajlandó lenne-e kicsit magasabb árat is fizetni egy termékért a megszokott boltjában. A gyakorlat az információs társadalomban viszonylag egyszerű. A visszatérő vásárlók azonosítása még csak nem is bonyolult művelet: minden webáruházban általában létre kell hozni egy felhasználói fiókot a vásárláshoz. Ha egy vásárló másodszor jelentkezik be a fiókjába, őt onnantól kezdve visszatérő vásárlóként lehet nyilvántartani. Ha sokáig nem használta a fiókját, a korábbi vásárlásait akkor is nyilván tartja a rendszer. A legegyszerűbb azoknak a felhasználóknak a vásárlásait és a webáruházban való viselkedését követni, akik beléptek a fiókjukba az oldalon. Azt, hogy egy vevő mennyit hajlandó fizetni egy termékért, már nehezebb megtippelni. Azok a vevők, akik sok energiát áldoznak arra, hogy megtalálják a legjobb árat, legjobban a korábbi viselkedésük alapján azonosíthatók. Ha egy felhasználó rendszeresen drága árukat vásárol anélkül, hogy olcsóbb változatokat keresne, valószínűleg nem aggódik az árak miatt, így az eladónak nem kell aggódnia, ha a következő belépésekor kicsivel magasabb árakat kínál neki, mint másoknak, mert valószínűleg azt is kifizeti majd. Ez az ártöbblet tisztán az eladó profitja. Ha azonban egy felhasználói fiók tulajdonosa kevés dolgot vásárol a webáruházban, mindig megnézi a használt termékeket, és keresi az ismert termékek olcsóbb helyettesítőit, őt legközelebb megpróbálhatja árengedményekkel vásárlásra bírni. Ebben az esetben az egyes vásárlásokból kevesebb profitja származik az eladónak, azonban egy új vevő megnyerésével, összeadva azokat a vásárlásokat, amelyek nem jöttek volna létre az új vevő nélkül, az eladó még mindig jobban járt, mintha nem csábította volna a boltjába az új vevőt. Ahogy a felhasználói fiók története értékes információkat szolgáltat, úgy a felhasználók böngészési előzményei is kincset érnek. Az úgynevezett *sütik* használatával és a felhasználó böngészési előzményeinek ismeretében könnyedén felmérhető egy személy online tevékenysége. Egyes kutatások azt állapították meg, hogy a böngészési előzmények alapján pontosabb következtetések vonhatók le egy személy attitűdjére vonatkozóan, mint amikre a szokásos demográfiai adatokból vagy földrajzi helyből lehetne következtetni.²⁵⁹

A fentieket összefoglalva megállapíthatjuk, hogy az online kereskedelemben a személyre szabott árazás önmagában nem minősül jogellenes

²⁵⁹ SHILLER 2014, 21.

cselekedetnek. Mindazonáltal a jogalkotóknak nagy körültekintéssel kell eljárniuk, mivel nagy a valószínűsége annak, hogy a fogyasztók magatartása még nem alkalmazkodott ahhoz a gyorsan terjedő gyakorlathoz, hogy a javakért való fizettségként vagy a jobb üzlet reményében a felhasználók személyes adataikat adják át az online világ szereplőinek. *Tal Zarsky* hangsúlyozza, hogy a *fogyasztói rövidlátás* egyike azoknak az általános problémáknak, amelyek a személyes adatok marketingcélokra való felhasználását érintik. A fogyasztók nem rendelkeznek megfelelő eszközzel annak megítéléséhez, hogy milyen előnyökkel és hátrányokkal jár a személyes adataik átadása. Az online kereskedők sokszor nem hozzák a fogyasztók tudomására azt, hogy milyen módon gyűjtenek róluk adatokat, azokat hogyan elemzik és használják fel, a fogyasztók pedig nem képesek a személyes adataik megosztásának lehetséges hátrányos következményeit felmérni.²⁶⁰ A jogalkotóknak ezért megfelelő eszközöket kell biztosítaniuk a fogyasztóknak arra, hogy megvédjék a magánszférájukat, és kilépjenek bármilyen személyre szabott árazási mechanizmusból, amelybe bevonták őket. Ezt a célt el lehet érni azáltal, hogy a jogalkotó az online kereskedőket és adatbrókereket kötelezi, hogy a fogyasztók figyelmét felhívják arra a tényre, hogy személyes adataikat személyre szabott árazáshoz használják fel, mik ennek a következményei, és milyen módon lehet kilépni ebből a mechanizmusból.²⁶¹

3.2. Az adatkezelési szürke zóna

Néha az is előfordulhat, hogy az általunk megbízhatónak ítélt szolgáltató végez olyan műveleteket a személyes adatainkkal, amelyekre nem adtunk kifejezett hozzájárulást. Esetünkben most tekintsünk el azoktól a helyzetektől, amikor az adatkezelő egyértelműen túllép a megadott hozzájárulás keretein, és olyan új célra vagy oly módon használja a személyes adatainkat, amihez egyértelműen nem járultunk hozzá. Ez mindenképpen a jogellenes adatkezelés terrénumára esik, és az adatvédelmi jogszabályok megsértéseként kezelendő, az ilyen esetekre előírt jogkövetkezményekkel. Azokról az esetekről kell ehelyett szót ejtenünk, amikor az adatkezelő olyan

²⁶⁰ ZARSKY 2004, 40–46.

²⁶¹ G. KARÁCSONY 2018b.

szürke zónába téved, ahol a konkrét adatkezelés még úgy is tekinthető, hogy formálisan belefér a megadott hozzájárulás kereteibe, azonban eredményét tekintve, illetve morális szempontból problémásnak tekinthető gyakorlatot folytat. Ilyen például az az eset, amikor azt használja ki az adatkezelő, hogy a felhasználó nem olvassa el alaposan az adatvédelmi tájékoztatót, amiben ugyan le van írva, hogy az adatkezelés milyen célból és terjedelemben történik, azonban a felhasználó a szolgáltatás jellegéből nem erre következtet. Erre az esetre szolgálnak példaként azok a napvilágra került esetek, amikor a mobilkészülékre letöltött játékok a felhasználók más adatait (így például a mikrofon használatával a médiafogyasztási szokásait) is gyűjtötték és továbbították harmadik félnek, sokszor használaton kívül is, a háttérben futva.²⁶² Az előbbihez hasonlóan az adatkezelési szürke zónában mozgó esetkörnek tekinthető az a jó néhány eset, amikor fény derült arra, hogy a Facebook felhasználók millióin végzett szociológiai, technológiai vagy egyszerűen csak a szolgáltatásait finomhangoló kísérleteket. Ezek között találunk olyan példát, amikor a felhasználók hírfolyamát úgy manipulálták, hogy döntően pozitív vagy döntően negatív tartalmú bejegyzések jelenjenek meg rajta, majd azt vizsgálták, hogy ez hogyan hat a felhasználók kedélyállapotára.²⁶³ Hasonló kísérletben azt vizsgálták, hogy az USA 2010-es időközi választási időszakában a véletlenszerűen kiválasztott felhasználók Facebook-nyitólapján megjelent az *I Voted* (szavaztam) gomb, és a gombra rákattintott ismerőseinek névsora motiválja-e a felhasználókat a voksolásra. Ez utóbbi kísérlet akár még azt is eredményezhette, hogy olyanok is elmentek szavazni, akiknek ez eredetileg nem állt szándékában.²⁶⁴ Ezek a példák mind olyan eseteket mutatnak be, ahol az adatkezelő nagy valószínűséggel jogilag nem volna támadható, mert formailag megfelelt az adatkezelési hozzájárulásban és tájékoztatóban foglaltaknak, azonban etikai aggályokat és általános társadalmi ellenérzést vált ki a gyakorlat. Az adatkezelő joggal védekezhet azzal, hogy az érintett által adott felhatalmazás keretein belül mozgott, azonban az érintettnek is elhihetnénk, ha azt állítaná, hogy az adatainak ilyen célú felhasználását még csak el sem tudta képzelni, amikor megadta a hozzájárulását, sokszor azért sem, mert nem volt tudatában annak, hogy az általa használt technológia

²⁶² Lásd például: MAHESHWARI 2017.

²⁶³ MEYER 2014.

²⁶⁴ ZHUKOVA 2017.

egyáltalán képes erre. Ebben az esetben tehát a tájékoztatás nem ért célt, és a felhasználó a szóba jöhető esetkörök csak egy részével volt tisztában, amikor megadta a hozzájárulást.²⁶⁵

Itt érdemes röviden megemlékeznünk arról a – külön könyvtárnyi irodalommal rendelkező – jelenségről, hogy az adatkezelésnek egy egészen új oldala jelenik meg az olyan szolgáltatások esetében, amelyek a felhasználók felé ingyenesek, azonban a szolgáltató a bevételeit *hirdetési felületek értékesítéséből* nyeri. Ehhez pedig arra van szüksége, hogy minél célzottabban tudja a hirdetéseket eljuttatni a potenciális vásárlókhoz, ezt pedig a személyes adatokon alapuló testre szabás útján tudja megtenni. Az ilyen reklámozás hátterében általában kiterjedt felhasználói profilalkotás áll, amely az idők folyamán, a szolgáltatás igénybevétele során keletkező adatokkal folyamatosan bővül és egyre pontosabbá válik. Az érintettek ilyenkor általában hozzájárulnak a *személyre szabott tartalmak és hirdetések* fogadásához, arról azonban sokszor nincs fogalmuk, hogy ennek érdekében részletes és pontos személyiségrajz készül róluk és szokásaikról. Az ilyen személyiségprofiloknak a későbbi értéke is jelentős, ráadásul a hirdetési piacon behozhatatlan előnyhöz juttatja azokat a szolgáltatókat, akik a hirdetőiknek ilyen profilokon alapuló targetálást tudnak kínálni. Nem véletlen, hogy a Facebook és a Google globális részesedése a teljes reklámpiacon a 2017. évben elérte a 25%-ot, míg az online hirdetések piacán a két nagy együtt a bevételek csaknem kétharmadát realizálta.²⁶⁶

3.3. Az anonimizálás csapdái

Könnyen adjuk meg személyes adatainkat, és kevésbé zavar minket, ha adatbázist építenek azokból abban az esetben, ha tudjuk, hogy adataink névtelenül kerülnek az adatkezelőhöz (statisztikai felhasználásra vagy csak távoli adatokkal, például születési dátummal azonosítva), vagy pedig álnevet vagy más, nem személyes azonosítót használunk. Ez azonban hamis biztonságérzetbe ringathat minket. A *Big Data* korában ugyanis mindig figyelembe kell vennünk azt a tényt, hogy nem csak egy adatbázisban szerepelünk, és nem minden adatbázis névtelen. Számos esetben nyilvánosan hozzáférhető adatbázisokban, illetve közösségi oldalakon is nagy mennyiségű információ

²⁶⁵ G. KARÁCSONY 2019b.

²⁶⁶ RICHTER 2017.

szerepel rólunk. Kellő számítókapacitás birtokában, illetve automatizált módszerekkel viszonylag könnyű kapcsolódási pontokat találni az anonim adatok és egy olyan adatbázis között, amelyben az érintett névvel vagy más azonosító adattal szerepel. Alig néhány évtizeddel azután, hogy a magyar Alkotmánybíróság eltörölte az univerzális személyi szám használatát arra tekintettel, hogy egy ilyen azonosító könnyen összekapcsolhatóvá teszi a különböző adatbázisokat, azt láthatjuk, hogy az internet, a közösségi média és a Big Data korában gyakorlatilag bármilyen adat szolgálhat adatbázisok összekapcsolásának alapjául. Erre jó példa az a tanulmány, amelyben két kutató 2008-ban statisztikai módszerekkel és empirikus kísérlettel is igazolta²⁶⁷ feltevését, miszerint a Netflix által közzétett anonim adatbázis, amely többek között az egyes felhasználók által a különböző filmekre leadott értékeléseket tartalmazta, deanonimizálható az IMDb online filmadatbázisban az egyes filmrajongók által sokszor saját név alatt leadott értékelések felhasználásával. Megállapításaik szerint, amennyiben egy támadó ismeri a felhasználó által leadott értékelések tartalmát és időpontját (még úgy is, hogy a vizsgált adatbázis tartalmazhat hibákat), a felhasználók 99%-a egyedileg azonosítható nyolc értékelés alapján, sőt a felhasználók több mint kétharmada esetében ehhez két értékelésnek és azok dátumának ismerete elegendő. A kutatók ezután kipróbálták elméletüket a gyakorlatban, és egy rendkívül szűk, 50 fős mintából is találtak két egyértelmű egyezést az anonim és a nyilvánosan, névvel elérhető adatbázis között. Ebből láthatjuk, hogy egy viszonylag személytelennek és tömegesnek gondolt információ (filmekre ötfokozatú skálán leadott értékelés) alapján is egyedileg azonosítható lehet valaki, amit utána már csak a hasonló adatokat tartalmazó, névvel ellátott más adatbázissal kell összekapcsolni, és adatok tárháza nyílik meg előttünk. Ezen a sérülékenységen nincs is mit csodálkozni annak ismeretében, hogy a statisztikai célokkal felvett demográfiai adatok is egészen pontosan képesek egy egyént azonosítani: a 2000-es egyesült államokbeli népszámlálás adatait alapul véve kimutatták, hogy az érintett neme, irányítószáma és születési ideje az USA teljes lakosságának 63%-át egyedileg azonosítja.²⁶⁸

A fenti tények ismeretében érdemes felhívniuk a figyelmet arra, hogy az anonimizálás nem minden szintje és módszere ad megfelelő biztosítékot arra,

²⁶⁷ NARAYANAN–SHMATIKOV 2008, 111–125.

²⁶⁸ GOLLE 2006, 77–80.

hogy az érintett a jövőben ne legyen az adatbányászat eszköztárának segítségével azonosítható. Így – bár a GDPR a statisztikai adatgyűjtést és az anonimizált adatok kezelését kiveszi a hozzájáruláshoz kötött adatkezelések köréből – meg kell fontolnunk azt is, hogy a névtelen és statisztikai adatgyűjtés és -kezelés esetében az érintett tájékoztatását és esetleg a hozzájárulásának beszerzését is az adatkezelő kötelezettségévé kellene tennünk, különös tekintettel az olyan esetekre, amikor az így elkészült adatbázis bárki számára hozzáférhetővé válik.

3.4. A bizalom körei

Az utóbbi időben szinte minden fórumon megjelenő nagyszámú adatvédelmi figyelmeztetés, az interneten egyre több helyen olvasható elrettentő történetek, illetve a sajtóban is nagy vihart kavart visszaélések befolyásolják a felhasználói viselkedést az online szolgáltatások piacán. Az emberek egyre óvatosabbak és gyanakvóbbak, amikor egy szolgáltató személyes adatok megadását kéri tőlük. Ennek azonban nem feltétlenül az elsőre elgondolt eredménye van, a kutatások szerint ugyanis az átlagemberek ennek hatására az általuk megbízhatónak ítélt szolgáltatóknak könnyebb szívvel adják meg az adataikat, míg a kevésbé ismert adatkezelők irányában nagyobb fokú bizalmatlanság a jellemző. Ennek pedig az az egyértelmű piaci hatása van, hogy az amúgy is nagy szolgáltatók (így például a Google és a Facebook) egyre nagyobb részesedéssel bírnak majd az információs társadalomhoz kapcsolódó szolgáltatások piacán, míg a kisebb cégek a felhasználók bizalmatlansága miatt veszítenek a pozíciójukból, és lassan akár ki is szorulhatnak a piacról.²⁶⁹ Ennek pedig hosszú távon kétirányú következménye lehet: a személyes adataink kisszámú szolgáltató kezében összpontosulnak majd, ezzel párhuzamosan pedig egyre nagyobb mennyiségű személyes adat halmozódik fel a piacon megmaradt szolgáltatóknál. E kettő együttesen pedig eddig nem látott befolyásolási képességgel ruházza fel a nagy szolgáltatókat: működésük kihat a véleménynyilvánítás jogának gyakorlására, a politikai véleményformálásra és akár a hírek vagy álhírek terjedésére is. Ebben a problémakörben meglátásom szerint az érintettek tájékoztatása, a bizalom növelése szükséges akár jogalkotás, akár iparági sztenderdek és jó gyakorlatok elterjedésével, és az azoknak való megfelelés bizalomépítő hatásával.

²⁶⁹ SCHECHNER–KOSTOV 2018.

3.5. A felhasználói fásultság

Figyelemmel arra, hogy az érintett természetes személy hozzájárulása képezi továbbra is a legfontosabb és a leggyakrabban alkalmazott jogalapot a személyes adatok kezeléséhez, az információs társadalomhoz kapcsolódó szolgáltatások nyújtói így általában kötelesek beszerezni a felhasználók beleegyezését az adatkezelés megkezdése előtt. Ezt megfordítva úgy is mondhatjuk, hogy amennyiben valaki igénybe kíván venni egy ilyesfajta szolgáltatást, úgy először hozzájárulását kell adnia a személyes adatai kezeléséhez. A tanulmány első felében a jogszabályi útmutatást követve áttekintettük azt, hogy a jogszerű adatkezelési hozzájárulásnak milyen követelményei vannak az adatkezelő irányában, így különösen az érintettnek nyújtott előzetes tájékoztatás tartalmát és formaiságát tekintve. A gyakorlatra lefordítva ez azt eredményezi, hogy a felhasználó egy átlagosnak mondható esetben is 8–10 oldalas, részletes, sokszor nehezen érthető jogi nyelven íródott vagy túl sok technikai leírást és műszaki adatot tartalmazó adatkezelési tájékoztatót kap az adatkezelőtől. Az ideák világában a jogalkotó azt várja, hogy a felhasználó ezt a tájékoztatást elolvassa, értelmezi, megfontolja annak mostani és jövőbeni következményeit, majd ennek alapján adja tájékozott beleegyezését az adatkezeléshez. A beleegyezését pedig adatkezelési célonként külön, sokszor pedig több lehetőség közül választva, testre szabva adja meg, öt-hat jelölőnégyzetet is értelemszerűen bejelölve vagy üresen hagyva.

Mindezt egy olyan történelmi és társadalmi helyzetben várjuk el, amikor az emberek egyre jobban hozzászoktak igényeik azonnali kielégítéséhez, ahol a felgyorsult világban elveszítette értékét a lassú elmélkedés és alapos megfontolás. Ezt tetézve az adatkezelési tájékoztatásra és a beleegyezés begyűjtésére a legtöbb esetben a vásárlási vagy regisztrációs folyamat végén kerül sor, amikor már ott van virtuális bevásárlókosarunkban az áhított áru vagy szolgáltatás, vágyaink tárgya már alig egy karnyújtásnyira van tőlünk, megérdemelt jutalmunktól csak ez a *kis adminisztratív formaság* választ el. Valószínűtlennek tűnik egy ilyen helyzetben az, hogy a felhasználó a szolgáltató adatkezelési gyakorlatára tekintettel megszakítja a vásárlást vagy a regisztrációt, veszni hagyja az eddig befektetett energiát, és az ezzel járó frusztrációt is vállalva más szolgáltatót keres, vagy lemond vágyai tárgyáról. Hovatovább azt is valószínűnek tekinthetjük, hogy a felhasználó a tájékoztatást csak átfutja, vagy egyáltalán el sem olvassa.²⁷⁰

Összességében tehát nagy a veszélye annak, hogy a GDPR megalkotóinak a – mégoly nemes – szándéka éppen az ellenkező hatást éri el, és a felhasználókon a lépten-nyomon rájuk zúduló részletes és terjedelmes adatkezelési tájékoztatók és az egymást érő hozzájáruló nyilatkozatok hatására általános fásultság lesz úrrá. Így a tájékoztatókat el nem olvasva, az egésze csak egyet legyintve gyorsan végigkattogják a jelölődobozokat, hogy minél hamarabb szabaduljanak ebből az idegesítő helyzetből, és használhassák végre a kiválasztott szolgáltatást. Formailag minden követelmény teljesült: a szolgáltató alapos, minden aspektusra és következményre kiterjedő, a jogi előírásoknak megfelelő tájékoztatást nyújtott, a felhasználó adatkezelési célonként egyesével megadta a hozzájárulását, azonban hatását tekintve ez a procedura egyáltalán nem járult hozzá sem a természetes személyek adatainak védelméhez, sem az érintettek információs önrendelkezési jogának gyakorlásához.

4. Konklúzió

Nem lehet kétségbe vonni azt, hogy az érintett beleegyezése a legfontosabb és az alapjogvédelem szempontjából leginkább megfelelő jogalap a személyes adatok kezelésére most is, és a jövőben is. A fent bemutatott határesetek és anomáliák fokozottabb veszélyt jelentenének az egyének jogaira és szabadságaira nézve akkor, ha az adatkezelés még csak nem is a hozzájárulásukon alapulna, hanem valamely más jogalap alkalmazásával túllépne a jóváhagyási kötelezettségen, amely legalább formálisan lehetőséget nyújt a tiltakozásra. Nem mehetünk el azonban amellett a tény mellett, hogy az adat lehet (vagy lett) a jövő fizetőeszköze, így az információs társadalom szolgáltató szektora a konkrét pénzfizetés helyett vagy mellett sokszor személyes adatokat kér a felhasználóktól, amelyeket aztán célzott hirdetések eljuttatására, saját szolgáltatásuk továbbfejlesztésére vagy tesztre szabására használ fel. Ez pedig azt jelenti, hogy az adatok gyűjtésének és felhasználásának a jelentőségét és mértékét nem tudjuk majd szabályozás útján csökkenteni. Így a cél csak az lehet, hogy a felhasználók tájékozottságát növeljük, felhívjuk a figyelmüket az adataik megadásának rövid és hosszú távú következményeire, valamint jogaikra és lehetőségeikre. Mindazonáltal azt is látjuk, hogy a túlzottan részletes tájékoztatás és az ebből következő fásultság hamar a visszájára fordíthatja a jogalkotói szándékot. A cél egy olyan arany középút megtalálása, ahol a felhasználók tájékozottan adják meg

beleegyezésüket, figyelemmel a lehetséges következményekre is, azonban mégsem lassítjuk le annyira a folyamatot a hosszú tájékoztatással és a sok nyilatkozattal, hogy az pusztá automatizmussá váljon. A megoldás lehetőségét az érintettek oktatásában, a figyelemfelhívásban és a tájékoztatásban látom, sokkal inkább, mint az adatkezelők felé megfogalmazott újabb és részletesebb kötelezettségekben és adminisztratív terhekben.

Felhasznált irodalom

- G. KARÁCSONY Gergely (2018a): A személyes adatok védelmének követelményei. In G. KARÁCSONY Gergely szerk.: *Az elektronikus eljárások joga*. Budapest, Gondolat. 131–144.
- G. KARÁCSONY Gergely (2018b): Automatizált személyre szabott árazási megoldások az online kereskedelemben. In GLAVANITS Judit szerk.: *A nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok egyes aktuális kérdései*. Budapest, Gondolat. 81–94.
- G. KARÁCSONY, Gergely (2019a): Managing personal data in a digital environment: did GDPR's concept of informed consent really give us control? In FUNTA, Rastislav szerk.: *Počítačové právo, UI, ochrana údajov a najväčšie technologické trendy*. Diószeg (Szlovákia), Danubius University. 39–49.
- G. KARÁCSONY Gergely (2019b): A mesterséges intelligenciák szabályozásának közjogi kérdései. In GLAVANITS Judit szerk.: *A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései*. Budapest, Dialóg Campus. 53–67.
- GOLLE, Philippe (2006): *Revisiting the Uniqueness of Simple Demographics in the US Population*. WPES '06 Proceedings of the 5th ACM workshop on Privacy in electronic society. New York, ACM. 77–80. DOI: <https://doi.org/10.1145/1179601.1179615>
- MAHESHWARI, Sapna (2017): That Game on Your Phone May Be Tracking What You're Watching on TV. *The New York Times*, Dec 28, 2017. Elérhető: www.nytimes.com/2017/12/28/business/media/alphonso-app-tracking.html (A letöltés ideje: 2018. 08. 06.)
- MEYER, Robinson (2014): Everything We Know About Facebook's Secret Mood Manipulation Experiment. It was probably legal. But was it ethical? *The Atlantic*, June 28, 2014. Elérhető: www.theatlantic.com/technology/archive/2014/06/everything-we-know-about-facebooks-secret-mood-manipulation-experiment/373648/ (A letöltés ideje: 2018. 08. 06.)
- NARAYANAN, Arvind – SHMATIKOV, Vitaly (2008): *Robust De-anonymization of Large Sparse Datasets (How To Break Anonymity of the Netflix Prize Dataset)*. Proceedings of 29th IEEE Symposium on Security and Privacy. Oakland, IEEE Computer Society. 111–125. DOI: <https://doi.org/10.1109/SP.2008.33>
- RICHTER, Felix (2017): 25 Percent of Global Ad Spend Goes to Google or Facebook. *Statista.com*, Dec 7, 2017. Elérhető: www.statista.com/chart/12179/google-and-facebook-share-of-ad-revenue/ (A letöltés ideje: 2018. 08. 06.)
- SCHECHNER, Sam – KOSTOV, Nick (2018): Google and Facebook Likely to Benefit From Europe's Privacy Crackdown. *The Wall Street Journal Online*, Apr

- 23, 2018. Elérhető: www.wsj.com/articles/how-europes-new-privacy-rules-favor-google-and-facebook-1524536324 (A letöltés ideje: 2018. 08. 06.)
- SHILLER, Benjamin Reed (2014): *First Degree Price Discrimination Using Big Data*. Working Paper No. 58. Waltham, Brandeis University Department of Economics and International Business School.
- ZARSKY, Tal Z. (2004): Desperately Seeking Solutions: Using Implementation-Based Solutions for the Troubles of Information Privacy in the Age of Data Mining and the Internet Society. *Maine Law Review*, Vol. 56, No. 1. 13–59.
- ZHUKOVA, Anya (2017): Facebook’s Fascinating (and Disturbing) History of Secret Experiments. *MakeUseOf.com*, Apr 27, 2017. Elérhető: www.makeuseof.com/tag/facebook-secret-experiments/ (A letöltés ideje: 2018. 08. 06.)
- ZÓDI Zsolt (2017): Privacy és a Big Data. *Fundamentum*, 21. évf. 1–2. sz. 18–30.

Jogforrások

1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
- Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK (1995. október 24.) irányelve a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)
- 20/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH 1990, 69.)
- 15/1991. (IV. 13.) AB határozat (ABH 1991, 39.)
- 32/2013. (XI. 22.) AB határozat (ABH 2013, 924.)
- 2/2014. (I. 21.) AB határozat (ABH 2014, 25.)
- 11/2014. (IV. 4.) AB határozat (ABH 2014, 247.)
- 3038/2014. (III. 13.) AB határozat (ABH 2014, 1391.)
- 3062/2017. (III. 31.) AB határozat (ABH 2017, 375.)
- NAIH/2015/965/3/H. sz. határozat

A tisztességes eljáráshoz való jog nemzetközi és hazai fejlődése

Bevezetés

Manapság, ha két fél között bármilyen jogvita merül fel, a konfliktus feloldásának elsődleges fóruma a bíróság. Ez a hangsúlyeltolódás fokozatosan, a jogszabályi környezet több esetben bírói utat preferáló megoldásainak következtében, de szinte láthatatlanul ment végbe a 20. század második felében, különösképpen az elmúlt húsz-harminc évben. A lakossági reakció a kialakult konfliktusos helyzetekre a legtöbb esetben nem a békés úton történő megoldásra törekvés, hanem a jelentősen költségesebb és időigényes formalizált igazságszolgáltatási eljárás igénybevétele, a bírósághoz fordulás. Természetesen lehetséges (és kifejezetten érdekes) lenne e jelenség hátterében meghúzódó folyamatokat vizsgálni és a változások okát felderíteni; ambíciózus törekvés lenne a társadalmi-szociális feszültségek, illetve a modern ember életében állandóan jelen lévő agresszió, erőszak és harag miértjeit és mikéntjeit vizsgálni, hogy e tényezők változása hogyan is befolyásolja a vétlenül vagy éppen szándékoltan kialakult konfliktusokra, jogvitákra adott válaszainkat. E kérdések megválaszolása azonban a társadalomtudományokra, így különösen a jog- és társadalomszociológiára, valamint a viselkedépszichológiára marad.

Általában tehát elmondható, hogy a jogérvényesítés elsődleges formája a bírói út igénybevétele, vagyis a felek a közöttük felmerült konfliktusok feloldását rendszerint peres eljárás keretében, a bíróság döntésére bízják. Azonban ez sokszor nem vezet eredményre, a meghozott döntés lehet, hogy egyik félre nézve sem kedvező, a hosszadalmas peres eljárások rendkívül költségesek lehetnek, valamint a döntésben foglaltak végrehajtása, illetve végrehajthatósága is kétséges. Ezenfelül az is tényként kezelhető, hogy ez a fajta eljárás – az abban rejlő feszültség, az anyagi kockázat, valamint a rendkívül sok idő, amit felemészt – gyakran annyira elmérgesíti a felek közötti viszonyt, hogy az hosszú távon ellehetetlenítheti esetleges együttműködésüket, illetve közreműködésüket a vita megoldásában. Mindez

rendkívül sok kockázati tényezőt jelent a felekre nézve, így szükségesek olyan garanciális szabályok, amelyek azt biztosítják, hogy legalább az eljáró bíróság nem fogja – akár szándékosan, akár gondatlanul – hibájával vagy éppen rosszhiszemű eljárásával érdemben befolyásolni az ügy kimenetelét. Alapvetően más természetű, mégis hasonló jellegű kockázatok jelennek meg az egyéb hatósági eljárásokban, legyen szó akár egy büntetőeljárásról, akár valamely közigazgatási szerv előtt ügyfélként történő eljárásról. Ma már minden ilyen esetben jogos elvárásnak tekinthető, hogy e hatóságok és szervek ügyünket méltányosan, ne önös érdekeiket szem előtt tartva járjanak el. E cél elérése érdekében jelent meg a tisztességes eljáráshoz való jog összefoglaló kategóriája, illetve részjogosítványai alapvető emberi szabadságjogként való elismerésének igénye. Jelen tanulmány arra tesz kísérletet, hogy nagy vonalakban bemutassa a tisztességes eljáráshoz való jog mint első generációs emberi jog nemzetközi fejlődésének több mint háromszáz éves és mind a mai napig tartó fejlődését, valamint e jog hazai eljárásjogban való érvényesülését is.

1. A bírósághoz fordulás joga és a tisztességes eljáráshoz való jog megjelenése nemzetközi dokumentumokban

„A modern nemzetközi emberi jog második világháború utáni jelenség.”²⁷¹ E kijelentés arra kíván reflektálni, hogy alapvetően a második világháború során elkövetett emberiség és emberiség elleni bűncselekményekre adott nemzetközi válaszreakcióként került sor e tág értelemben vett nemzetközi jogi kategória kialakulására, azonban a legalapvetőbb emberi jogok deklarálása ennél sokkal nagyobb múltra tekint vissza. Az emberi jogok mai napig tartó fejlődése a hétköznapi gondolkodásban elterjedt vélekedéssel szemben nem csupán egy hetvenéves folyamat, hanem valójában több száz, sőt, több ezer éves múltra tekint vissza. Gyakorlatilag minden mai univerzális generális emberi jogi dokumentum egy hosszú fejlődési láncolat újabb és újabb (bár talán mai viszonyaink között legjelentősebbnek mondható) elemei. Nem szabad azonban elfeledni, hogy a legismertebb emberi jogi dokumentumok, a *Magna Charta* (1215), a *Petition of Right* (1628) vagy éppen az USA alkotmánya (1787) és a *Bill of Rights* (1791) által lefektetett

²⁷¹

BUERGENTHAL 2001, 29.

történelmi és jogi alapokon nyugszanak. A tanulmány témája szempontjából azonban mégis talán az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának 1789-es megalkotása bír a legnagyobb relevanciával, amely a rövid életű 1791-es francia alkotmány alapját is lefektette.

E nyilatkozat korának legfelvilágosultabb gondolatait tartalmazta, hiszen a világtörténelem során elsőként rögzítette egységes formában a ma már legalapvetőbbnek számító szabadságjogokat. A francia forradalom törekvéseit (és eredményeit) mind a mai napig az első generációs emberi jogok megalapozójaként tartják számon, hiszen a második világháborút követően megjelenő, főként szociális és gazdasági jogokra hangsúlyt helyező világpolitikai és nemzetközi jogi irányzatokkal szemben kizárólag politikai és polgári jogok deklarálását tűzte ki céljaként. Ebből a szempontból közvetlen elődjének is tekinthető a második világháború lezárását követően létrejött Egyesült Nemzetek Szövetsége (ENSZ) égisze alatt megalkotott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (EJENY, 1948. december 10.), továbbá két további polgári jogi nemzetközi dokumentumnak, az Európa Tanács 1950. november 4-én, Rómában kelt ETS-005 számú egyezménye, azaz az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányának²⁷² (EJEE), valamint a szintén az ENSZ keretén belül megalkotott és kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (PPJNE) 1966-ból. A fenti dokumentumok közül az EJENY különösen jelentősnek minősül azáltal, hogy a világtörténelemben elsőként – bár a politikailag legerősebb államok (például az Amerikai Egyesült Államok, Nagy-Britannia stb.) akarata által átítatva – rögzítette nemzetközi szinten a legalapvetőbb emberi jogokat, egyúttal pedig megerősítette az 1945-ben San Franciscóban létrehozott ENSZ létjogosultságát is. „A deklarációk célja közös volt: legitimálni az egyén és a közhatalom viszonyában az emberi jogokat mint az ember nembeli lényegéhez tartozó, őt létezésénél fogva megillető (veleszületett) jogokat (értékeket); ezáltal biztosítani feltétlen elfogadásukat, megvonni a hatalom határait, azaz a helyes – alkotmányos – hatalomgyakorlás korlátait.”²⁷³ E négy dokumentum együttesen valamennyi első generációs alapvető emberi (szabadság)jogot deklarálja, és mind a mai napig alapjaiban

²⁷² Hivatalosan: Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény, angol elnevezése: Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

²⁷³ HOLLÓ 2009.

határozza meg a jogállamok alkotmányainak, alaptörvényeinek (így természetesen Magyarország Alaptörvényének is) politikai és polgári természetű alapjogai katalógusát.

Az alapvető emberi jogok egyik „legalapvetőbbike” a bírósághoz fordulás joga, illetve a tisztességes eljáráshoz való jog. Ez egy jelentős súllyal bíró garanciális jogokat összefoglaló kategória. Bármely személynek, akit jogtalan (vagy legalábbis jogtalanul vélt) támadás vagy sérelem ér másik személy, hatóság vagy akár az állam részéről, legyen lehetősége igényének kötelező erejű érvényt szerezni; bizonyos jogok gyakorlása és gyakorolhatósága, egyes kötelezettségek teljesítése, valamint annak kikényszerítése pedig az állam hatékony működése érdekében indokoltá teszi közigazgatási szervek és hatóságok létrehozatalát. Mindezek hatékonyan és adott esetben kikényszeríthető módon csak egy mindenki által elismert, törvény által felállított, független, pártatlan és szakértő fórum vagy szerv által hozott döntés birtokában tudnak megvalósulni, illetve csak előbbiek biztosításával fogják a polgárok önkéntesen alávetni magukat ezeknek az eljárásoknak. Ezt pedig végső soron csak a megfelelő alkotmányos és jogszabályi háttér tudja biztosítani. Ezen összefüggés felismerése már a 18. században megtörtént, hiszen az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata épp e szemlélet mentén kialakított törekvéseiben látja az egyén és a társadalom szabadságának zálogát. Ezzel összhangban a téma szempontjából a nyilatkozat következő rendelkezései bírnak relevanciával:

- I. Minden ember szabadnak és jogokban egyenlőnek születik és marad; a társadalmi különbségek csakis a közösség szempontjából való hasznosságon alapulnak.
- II. Minden politikai társulás célja az ember természetes és elvárható jogainak megőrzése. E jogok: a szabadság, a tulajdon, a biztonság s az elnyomással szemben való ellenállás.
- V. A törvénynek csak a társadalomra nézve ártalmas cselekedetek megtiltására van joga. Amit a törvény nem tilt, azt senki nem akadályozhatja meg, s amit a törvény el nem rendel, arra senkit kényszeríteni nem lehet.
- VII. Vád alá helyezni, letartóztatni s fogva tartani bárkit is csak a törvény által meghatározott esetekben s a törvény által előírt formák között lehet. Mindenki büntetendő, aki önkényes rendelkezéseket szorgalmaz, kiad, végrehajt vagy végrehajtat; viszont minden polgárnak, akit a törvény értelmében megidéznek vagy őrizetbe vesznek, haladéktalanul engedelmeskednie kell – s ha ellenállást tanúsít, bűnösnek vallja magát vele.

- VIII. A törvény csak szigorúan és nyilvánvalóan szükséges büntetési tételeket állapít meg, s büntetéssel sújtani senkit másként nem lehet, mint a bűncselekmény elkövetése előtt meghozott és kihirdetett, valamint szabályszerűen alkalmazott törvény értelmében.
- IX. Mindaddig, amíg bűnössé nem nyilvánítják, minden ember ártatlannak vélelmezendő. Ha tehát letartóztatása mégis elkerülhetetlenné válik, a törvénynek szigorúan meg kell torolnia minden olyan keményebb rendszabályt, amelyet a szökés megakadályozásának szükségessége nem indokol.
- XVI. Az olyan társadalomnak, amelyből e jogok biztosítékai hiányoznak, s ahol a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztását nem hajtották végre, semmiféle alkotmánya nincs.

A fentiekből jól látható az az irány, amely mind a mai napig meghatározza a vizsgált alapjogot: minden ember egyaránt, megkülönböztetés nélkül jogosult a bírói fórum igénybevételére sérelmének orvoslása érdekében, amely jogosultság az egyéni szabadság, a magántulajdon tiszteletben tartása és védelme, a jogtalan támadásokkal szembeni biztonság, valamint a hatalom saját érdekeit szem előtt tartó, elnyomó önkényével szemben való ellenállás biztosítékául szolgál. A nyilatkozat a fenti követelményeken túl kimondja a törvények uralmát, valamint a visszaható hatály tilalmát; az előbbiekkel összefüggésben a jogellenes cselekmények szankcionálása kapcsán rögzíti, hogy csak jogszabály által meghatározott jogkövetkezményei lehetnek egy-egy jogellenes cselekménynek, továbbá kimondja az ártatlanság vélelmének elvét is. Mégis jelen tanulmány szempontjából az utolsó idézett szakasz, a XVI. pont a leglényegesebb: e rendelkezés magában hordozza azt a jelentést, hogy egy, mai értelemben jogállamnak nevezhető szuverén állam köteles a fenti jogokat (valamint a további, itt külön nem nevesített törekvéseket) garantáló jogszabályi környezetet létrehozni, valamint az érvényesülést és érvényesítést elősegítő intézményi rendszert felállítani. Ez pedig a törvényeknek alárendelt, független és pártatlan bíráskodás (vagy éppen esküdtszéki rendszer) létrejöttének igényét is megteremti. A biztosítéki jelleg pedig csak úgy válik megvalósíthatóvá, ha e sérelmek elbírálására felállított fórumot minden jogalany részére hozzáférhetővé tesszük, a törvényeknek pedig maximálisan alárendeljük. Azaz, bár *expressis verbis* az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata nem mondja ki a bírósághoz fordulás jogát és a tisztességes eljáráshoz való jogot, mégis ezek alapjait mai szemszögből vizsgálva lényegében már 1789-ben lefektették Franciaországban.

A fenti előzmények ellenére a politikai töltetű emberi jogok széles körű elismerése és alkotmányos védelme több mint 150 évvel később, a második világháborút követően megjelenő emberi jogi mozgalmak és törekvések hatására vált globális „trenddé”. E folyamathoz nagymértékben hozzájárult az ENSZ létrejötte, valamint az égisze alatt megszülető Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata is. A teheráni Nemzetközi Emberi Jogi Konferencia hivatalos nyilatkozata (*teheráni nyilatkozat*, 1968) szerint az egyetemes nyilatkozat egy olyan sajátos mérőeszköz, amely alkalmas arra, hogy a globálisan elismert, nemzetközi jog által is védett emberi jogok tiszteletben tartását, illetve az ezekhez fűződő nemzetközi jogi elvárások teljesítésének fokát mérni lehessen a Föld bármely országában. E dokumentum egyetemes jellege pedig azzal magyarázható, hogy függetlenül attól, hogy az egyes államok kormányai hivatalosan elfogadták-e a benne foglalt elveket, vagy sem, érvényességét fenntartja az emberiség minden tagja számára.²⁷⁴

Az EJENY²⁷⁵ 1. cikke kimondja, hogy „minden emberi lény szabadon születik és egyenlő méltósága és joga van. Az emberek, ésszel és lelkiismerettel bírván, egymással szemben testvéri szellemben kell, hogy viselkedjenek”. Ezt követően a 7. cikk első mondata rögzíti, hogy „a törvény előtt mindenki egyenlő, és minden megkülönböztetés nélkül joga van a törvény egyenlő védelméhez”, amely rendelkezéseket kiegészíti a 8. cikk, amely előírja, hogy „minden személynek joga van az alkotmányban vagy a törvényben részére biztosított alapvető jogokat sértő eljárások ellen a hazai bíróságokhoz tényleges jogorvoslatért folyamodni”.

Amint az a fentiekből is látszik, az EJENY fokozatosan építi fel a bírósághoz fordulás jogának szabályait, hiszen az általános, majd pedig törvény előtti egyenlőség deklarálását követően leszögezi, hogy mindenki egyaránt jogosult a törvény védelmére, azaz az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának rendelkezéseivel összevethetően e nyilatkozat is rögzíti az emberi jogok védelméhez szükséges biztosítéki rendszer alapvető követelményeit. Ezen felül az EJENY 8. cikkében már *expressis verbis* is kimondja az alapvető jogokat sértő eljárásokkal szembeni jogorvoslat biztosításának követelményét. Hangsúlyozandó, hogy e cikkben még csupán az alapvető

²⁷⁴ HOLLÓ 2009.

²⁷⁵ A dokumentum eredeti szövegének magyar fordítása elérhető az ENSZ Emberi Jogi Szervezetének (United Nations Human Rights) honlapján: www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=hng (A letöltés ideje: 2018. 07. 31.)

jogok megsértésének esetét vonja értékelési körébe a dokumentum, azonban az EJENY nem korlátozza le saját elvárásait ilyen módon, hiszen a 10. cikk a történelem során először egy univerzális nemzetközi jogi nyilatkozatban deklarálja a bírósághoz fordulás általános jogát: „Minden személynek teljesen egyenlő joga van arra, hogy ügyét független és pártatlan bíróság méltányosan és nyilvánosan tárgyalja, s ez határozzon egyrészt jogai és kötelezettségei felől, másrészt minden ellene emelt büntügyi vád megalapozottsága felől.”

Az alapvető emberi jogok mind szélesebb körben történő elismerésének folyamata részeként, Európában egy regionális dokumentum, az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányának megalkotása²⁷⁶ volt az EJENY-t követő lépés. Az EJEE az EJENY által lefektetett alapokon egy regionális egyezségokmányba foglaltan rögzítette, sőt motiválta az európai államokat az alapvető emberi jogok alkotmányos, illetve törvény általi védelmére, amelynek biztosítékául egyúttal létrehozta az Emberi Jogok Európai Bíróságát is. Az EJENY rendelkezéseit kiegészítve az egyes bírósági eljárásokkal szemben támasztott követelményekkel együtt fogalmazta meg a bírósághoz fordulás jogát, úgy, hogy egyszerre ki is bővítette azt a tisztességes eljáráshoz való joggal. E két szabadságjogot, vagyis a bírósághoz fordulás jogát és a tisztességes eljáráshoz való jogot azóta is rendszerint együttesen, egymást kiegészítve deklarálják, s amint az a későbbiekben is látható lesz, mai viszonyaink között nem is függetleníthetők egymástól.

A fentieknek megfelelően az EJEE a következőképpen rendelkezik e jogintézményekről: „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Az ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni, a tárgyalóterembe történő belépést azonban meg lehet tiltani a sajtónak és a közönségnek a tárgyalás teljes időtartamára vagy egy részére annyiban, amennyiben egy demokratikus társadalomban ez az erkölcsök, a közrend, illetőleg a nemzetbiztonság érdekében szükséges, ha e korlátozás kiskorúak érdekei vagy az eljárásban részt vevő felek magánéletének védelme szempontjából szükséges, illetőleg annyiban, amennyiben ezt a bíróság

²⁷⁶

Magyarországon kihirdette az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény.

feltétlenül szükségesnek tartja, mert úgy ítéli meg, hogy az adott ügyben olyan különleges körülmények állnak fenn, melyek folytán a nyilvánosság az igazságszolgáltatás érdekeit veszélyeztetné.”²⁷⁷

E hivatkozott rendelkezés lényegében minden bírósági eljárástípusra vonatkozóan megfogalmazza követelményeit az eljárások tág értelemben vett tisztességes módon történő lefolytatásának érdekében. Az EJEE 6. cikk (1) bekezdésében rögzített követelmények alapvetően három csoportra oszthatók: 1. az eljáró bíróságokra vonatkozó feltételek (a törvény által létrehozottnak, pártatlannak és függetlennek kell lenniük); 2. a bírósági (hatósági) eljárásokra megállapított általános jellegű elvek (az eljárás tisztességessége, észszerű időn belüli történő tárgyalás); 3. a tárgyalás, illetve az ítélethirdetés nyilvánosságára vonatkozó szabályok.²⁷⁸

Jelen tanulmány szempontjából természetesen a fenti hivatkozásnak az első mondata bír kiemelkedő jelentőséggel. Az első olvasattal ellentétben, megfelelő értelmezéssel ugyanis nemcsak az vonható le a rendelkezésből, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy *a már folyamatban lévő*, őt érintő ügy elbírálása tisztességes, nyilvános és pergazdaságossági szempontból megfelelő legyen, hanem egyúttal az is, hogy mindenkinek joga van igényét a fenti követelményeknek megfelelően működő bíróságok előtt érvényesíteni, ügyének elintézését az így eljáró fórumokra bízni. Ebben a formában tehát az EJEE azt is deklarálja, hogy a bírósághoz fordulás joga nem más, mint a tisztességes eljáráshoz való jog átfogó kategóriájának egy már-már önálló részjogosítványa.

Az EJEE-t követően végül a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE) rendelkezéseit kell megvizsgálnunk. E dokumentum egyik fő sajátossága az, hogy egy, már javában a második generációs emberi jogokat hangsúlyozó, ezek fejlődésére és fejlesztésére törekvő időszakban foglalta össze az első generációs szabadságjogok katalógusát; másrészt pedig párjával, a szintén 1966-os Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával (GSZKJNE) együtt kötelező erejű egyezménynek minősül az ENSZ tagállamai körében.

A PPJNE-t az ENSZ Közgyűlésének XXI. ülészakán, 1966. december 16-án fogadták el, a magyar jogrendbe pedig az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet ültette át. Az Európa Tanács által megalkotott

²⁷⁷ 1993. évi XXXI. törvény 6. cikk 1. pont.

²⁷⁸ BÉKÉS 2017.

regionális EJEE nemzetközi jelentőségét és az alapvető szabadságjogok fejlődésére gyakorolt hatását mi sem szemlélteti jobban, mint az a körülmény, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó, 6. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezéseit a PPJNE lényegében szó szerint átvette. Így az 1966-os egyezségokmány 14. cikke az alábbiakat rögzíti: „A bíróság előtt mindenki egyenlő. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. A sajtót és a nyilvánosságot ki lehet zárni a tárgyalás egy részéről vagy az egész tárgyalásról mind erkölcsi okokból, a demokratikus társadalom közrendjének vagy az állam biztonságának védelme érdekében mind akkor, amikor a felek magánéletének érdekei azt követelik, mind pedig a bíróság által feltétlenül szükségesnek ítélt mértékben, az olyan különleges körülmények fennállása esetén, amikor a nyilvánosság ártana az igazságszolgáltatás érdekeinek; azonban minden büntető vagy polgári ügyben hozott ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni, kivéve, ha a fiatakorúak érdekei mást kívánnak, vagy ha az eljárás házassági jogvitára vagy gyermekek gyámságára vonatkozik.”

A fentiek alapján kijelenthető, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog (s így értelemszerűen a bírósághoz fordulás jogának) teljesülését csak az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megállapítani, s annak az eljárás egésze során fenn kell állnia. A tisztességes eljárás elvének nevesített részjogosítványai közé tartozik főként a bírósághoz fordulás joga, az igazságos és nyilvános tárgyaláshoz való jog, valamint a bírák és a bíráskodás függetlenségének és pártatlanságának, továbbá az eljárás észszerű időn belül történő elbírálásának követelménye; illetve idesorolandó még a fegyverek egyenlőségének elve és a védelemhez való jog is. A tisztességes eljáráshoz való jog a fentiek tükrében abszolút jogosítványnak tekintendő, amely a maga egységes természetében nem tűri a korlátozást, azonban meghatározott célok megvalósítása érdekében egyes részjogosítványai – az arányosság elvének szem előtt tartásával – korlátozhatók. Azonban e korlátozható részjogosítványok (például a tárgyalások nyilvánosságához való jog) sem iktathatók ki teljességgel még más alapjog vagy érdek érvényesítésének érdekében sem. Vagyis lényeges hangsúlyozni, hogy ezek az esetkörök csak és kizárólag korlátozást eredményezhetnek, a jogosultságok elvonására nem kerülhet sor.²⁷⁹

A tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban azonban egy további elvi jellegű tételt kell rögzítenünk: mind a tisztességes eljáráshoz való jog mint összefoglaló kategória, mind pedig az azt felépítő egyes részjogosítványok vonatkozásában követelmény, hogy azoknak nemcsak teoretikusan, hanem ténylegesen, a maguk valóságában kell érvényesülniük. A tisztességes eljárás tehát nem pusztán az eljárási szabályok formai betartását és követését jelenti, hanem egyúttal az eljárásra irányadó általános és szakmai etikai követelmények érvényesülését, továbbá az eljárási jogok tényleges gyakorlása feltételeinek állami, hatósági és természetesen bírósági biztosítását is.²⁸⁰

2. A bírósághoz fordulás joga és a tisztességes eljáráshoz való jog a magyar jogrendszerben

Az eddigiekben tárgyalt három nemzetközi jogi dokumentum hazai alkotmányozásra, alapjogi törvényalkotásra és átfogóan magára az egész alkotmányjogi gondolkodásra kifejtett hatása valóban hangsúlyosan csak a rendszerváltozást megelőző években, a politikai berendezkedés békés átalakulását elősegítő alkotmányozási és törvényalkotási folyamatában jelent meg először.²⁸¹

Hazánk 1949. évi XX. törvénybe foglalt korábbi Alkotmányának az 1989. évi XXXI. törvénnyel²⁸² módosított szövege mondta ki először azt az elvi jellegű tételt, amely szerint „a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját”.²⁸³ Ez azonban – a korábbiakkal leírtakkal összhangban – egyáltalán nem jelenti azt, hogy Magyarország a rendszerváltozásig ne lett volna részese nemzetközi szerződéseknek, ne csatlakozott volna emberi jogi nemzetközi egyezményekhez. Tekintettel arra, hogy az EJENY – bár eredetileg nem kötelezőnek, nem kikényszeríthetőnek szánták – fokozatosan, az ENSZ alapokmányának autentikus értelmezéseként és az általános szokásjog

²⁸⁰ KOÓSNÉ MOHÁCSI 2016.

²⁸¹ HOLLÓ 2009.

²⁸² Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény.

²⁸³ 1949. évi XX. törvény 7. § (1) bekezdés.

részeként kötelező erejűvé vált, lényegében a szervezethez történő csatlakozással (1955. december 14.) magunkra kötelezőnek ismertük el a nyilatkozat rendelkezéseit is. A PPJNE hazai kihirdetéséről rendelkező jogszabály hivatalos megjelölését (1976. évi 8. törvényerejű rendelet) megfigyelve szintén megállapíthatjuk, hogy az egyezségokmányhoz is bőven a rendszerváltozást megelőzően²⁸⁴ csatlakoztunk.

Az 1949–1989 közötti időszakban, a jól ismert politikai berendezkedésre és szemléletmódra tekintettel, nem meglepő módon az alapvető emberi jogok deklarálására csupán elvétve, még jogszabályi szinten is leginkább csak elvi-elméleti síkon került sor. Így az 1989. évi XXXI. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás azzal írta be magát a magyar jogtörténetbe, hogy e jogszabály útján került sor átfogó jelleggel az alapvető emberi jogok hazai deklarálására, minde erre pedig – a jogállami elvárásoknak megfelelően – rögtön alkotmányi szinten került sor.

Tekintettel arra, hogy hazánkban jelentős bepótolnivalója volt az alapjogok kodifikációja terén, az Alkotmány 1989-es módosításával az emberi jogi törekvések szinte valamennyi addigi eredményét deklarálták, így a – megelőző évtizedek során meglehetősen ismeretlen – tisztességes eljáráshoz való jogot is. E garanciális jellegű szabályt az Alkotmány 57. § (1) bekezdése akképp rögzítette, hogy „a Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el”. E megszövegezés az EJEE-vel, illetve a PPJNE-vel összevetve tömörsége ellenére talán még pontosabban adja vissza a tisztességes eljáráshoz való jog átfogó kategóriájának lényegi tartalmát, hiszen a hivatkozott alkotmányos rendelkezés egyértelműen, első olvasatra is magában hordozza a bírósághoz fordulás részjogosítványát is. Mindez pedig elősegíti a jogbiztonság egyik fontos elemének való megfelelést is, tudniillik a jogszabályok, s így különösen az állampolgárok alapvető jogait tartalmazó rendelkezések közérthető megfogalmazása követelményének teljesülését.

Az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépésével a vizsgált szabadságjog-kategóriát még részletesebben szabályozták, hiszen a XXIV. és a XXVIII. cikk is e kérdéskört rendezi. A XXIV. cikk alapvetően általánosabb előírást tartalmaz, itt a jogalkotó a hatósági, tehát nem peres eljárások

²⁸⁴ Pontos dátuma: 1974. december 14.

kapcsán fogalmazza meg követelményét: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”²⁸⁵ E szabály kiterjeszti a tisztességes eljárás követelményét a bírói szervezetrendszeren kívülre is, vagyis nem korlátozza e jog érvényesülését kizárólag az igazságszolgáltatásra, hanem adóptálja azt valamennyi *hivatalos* eljárásra.

A fentiekkel összefüggésben az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez (Ákr.) fűzött kommentár – a bizonyítékok ismertetésére vonatkozó rendelkezésekhez kapcsolódóan – megfogalmazza: „Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésén nyugvó tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog megköveteli, hogy az ügyfél gyakorolhassa ügymegismerési és ügyelõbbreviteli jogosultságait. Az ügyféli jogok gyakorlásának szükségtelen és aránytalan korlátozása révén az érdemi döntés tartalmának befolyásolása olyan súlyos eljárásjogi hiba, amely az eljárás egészét teszi jogsértõvé, sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, a hatósági eljárás átláthatóságának követelményét.”²⁸⁶ Ezt a szabályt több ítéletében a Kúria is megerõsítette, így például az EH 2015.09.K33 sz. döntésében kimondta: „A tisztességes eljárás a jogállamiság és a demokratizmus része. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke biztosítja a tisztességes eljáráshoz való jogot polgári és büntetõperekben. Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése rögzíti: mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Magyarországon tehát Alaptörvény írja elõ közigazgatási eljárásokra is a fair eljárás követelményét.”²⁸⁷

Jelen tanulmány témájának szempontjából mégis a XXVIII. cikk rendelkezései bírnak nagyobb jelentõséggel. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése viszi tovább az EJEE által lefektetett alapokat, s deklarálja a bírósági eljárásokra vonatkoztatott, e tekintetben tehát szûk értelemben vett tisztességes eljáráshoz való jogot. Ennek megfelelõen szövegezése nagy fokú hasonlóságot mutat az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével, hiszen elõírja: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy

²⁸⁵ Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikk (1) bekezdés.

²⁸⁶ PETRIK 2017.

²⁸⁷ EH 2015.09.K33. (Kúria Kfv. V. 35.216/2014.) [18] bekezdés.

valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” Az eljárások ésszerű határidőben történő lefolytatásának célként való kitűzését leszámítva az egyetlen, mégis rendkívül lényeges különbség a két alkotmányos rendelkezés között az, hogy az Alaptörvény egy – elsőre talán nem is feltűnő, azonban annál jelentősebb – szócserét hajtott végre: a korábbi *igazságos tárgyalás* megfogalmazás helyébe a sokkal absztraktabb *tisztességes tárgyalás* került. A jogalkotó tehát felismerte, hogy az igazságosság még eljárási igazság formájában is nehezen megvalósítható, s így, legalább részben célszerűségi megfontolásokból is, a tisztességes eljáráshoz képest sokkal relatívabb, szubjektívebb kategória helyébe a nemzetközi egyezmények által is használt terminológia került.

A tisztességes eljáráshoz való jog önmagában, alkotmányos jogként kizárólag elvont elvi tétel lenne, amennyiben a tartalmát képező szabályok nem jelennének meg konkrétan is az egyes eljárási törvényeinkben.

Polgári peres eljárási szabályozásunk nemrég jelentős változáson ment keresztül, hiszen 2018. január 1. napjával hatályba lépett a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény, közismert nevén az új Pp. Ezzel egy több mint hat évtizedes folyamat végére került pont, és az 1952. évi III. törvény – bár folyamatosan alakított és frissített – szocialista hagyományú polgári perrendtartása a múlté lett. Arról ugyan nagymértékben megoszlanak a vélemények, hogy az új Pp. által eszközölt változások mennyire szolgálják az ügyfelek érdekeit, illetve mekkora hatásfokkal képesek az eljárások eredetileg célzott gyorsítását és gazdaságosságát megvalósítani, azonban e kérdések vizsgálata nem képezi jelen tanulmány tárgyát. Pusztán a tisztességes eljáráshoz való jog szemszögéből vizsgálva is jelentős különbségek fedezhetők fel a két kódex között: már a két törvény kodifikációs megoldásai is megmutatják, hogy eltérő volt a két esetben a jogalkotó által képviselt nézet az alapelv kapcsán. Kiegészítésként azt viszont meg kell említeni, hogy a régi Pp. csupán az 1999. évi CX. törvénnyel történő módosítása óta tartalmazza deklaráltan a tisztességes eljáráshoz való jogot.

Az 1952. évi III. törvény a polgári peres eljárások egészére kiterjedő alapelvi jelleget szimbolizálva a jogszabály legelső szakaszaiban rögzíti az alábbiakat:

„1. § Ennek a törvénynek az a célja, hogy a természetes személyek és más személyek vagyoni és személyi jogaival kapcsolatban felmerült jogviták bíróság előtti eljárásban való pártatlan eldöntését az e fejezetben meghatározott alapelvek érvényesítésével biztosítsa.

2. § (1) A bíróságnak az a feladata, hogy – összhangban az 1. §-ban foglaltakkal – a feleknek a jogviták elbírálásához, a perek tisztességes lefolytatásához és ésszerű időn belül történő befejezéséhez való jogát érvényesítse.

(2) A per befejezésének ésszerű időtartama a jogvita tárgyát és természetét, valamint az eljárás lefolytatásának egyedi körülményeit is figyelembe véve határozható meg. Nem hivatkozhat a per ésszerű időn belül történő befejezésének követelményére az a fél, aki magatartásával, illetve mulasztásával a per elhúzódtásához maga is hozzájárult. [...]

(4) A bíróság e törvény alkalmazása során annak rendelkezéseit csak az ebben a fejezetben meghatározott alapelvekkel összhangban értelmezheti.

3. § (1) A bíróság a polgári ügyek körében felmerült jogvitát erre irányuló kérelem esetén bírálja el. Ilyen kérelmet – ha törvény eltérően nem rendelkezik – csak a vitában érdekelt fél terjeszthet elő.”

A jogalkotó a fentiek alapján a bíróságokra konkrét kötelezettségként rózta ki e szabadságjogok érvényesítésének feladatát. Ezzel szemben az új Pp. ellentétes megoldással él: a törvény „fejlécében”, azaz a konkrét rendelkezéseket megelőző bevezetésben utal a tisztességes eljáráshoz való jogra, nevezetesen „[a]z Országgyűlés a magyar perjogi hagyományokra és az európai jogfejlődés vívmányaira épít, a felek felelős pervitelén és a bíróság aktív pervezetésén alapuló, a koncentrált per feltételeit biztosító szabályozás megteremtése céljából, a polgárok szolgálatát biztosító, a közjónak és a józan észnek megfelelő jogalkalmazás eszméjétől vezérelve, a magánjogi jogviták tisztességes eljárás elvén nyugvó rendezése és az anyagi jogok hatékony érvényre juttatása érdekében a magánjogi jogviták tisztességes eljárás elvén nyugvó rendezése és az anyagi jogok hatékony érvényre juttatása érdekében az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés a) pontja végrehajtására a következő törvényt alkotja”. Ezzel szemben a törvény rendelkezései már egyáltalán nem tartalmaznak tisztességes eljárásra vonatkozó előírásokat; az új Pp. az alapelvek között csupán a rendelkezési elvet, a perkoncentráció elvét, a felek eljárástámogatási és igazmondási kötelezettségét, a (felekre és más perbeli személyekre vonatkozó) jóhiszeműség elvét, valamint a bíróság közrehatási tevékenységét szabályozza. Így azonban – annál fogva, hogy nem a jogszabály rendelkező részében kapott helyet – a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése, illetve annak megsértése esetén a jogorvoslathoz való jog a polgári eljárások keretein belül messze nem olyan magától értetődő, mint a korábbi megoldás alapján volt.

Érdemes felhívni a figyelmet arra is, hogy – bár az új Pp. legutolsó módosítása 2018. július 1-jén lépett hatályba – a jogalkotó nem hangolta

össze az időközben ismételten módosított Alaptörvény szövegével. Az idén hét éves Alaptörvény hetedik módosítása ugyanis megváltoztatta az új Pp. bevezetésében hivatkozott rendelkezést, így 2018. június 29. óta az Alaptörvényben már nincsen 25. cikk (2) bekezdés *a*) pont. E mulasztás, vagyis hogy egy fél éve hatályba lépett, a polgári peres eljárások rendjét szabályozó, tehát kiemelkedő jelentőségű törvényben sem észleli a jogalkotó az összhang hiányát, az új Pp. által képviselt szabályozási megoldással együtt mintegy realitássá teszi a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog erodálódásától való félelmet.

Ugyanez a változás figyelhető meg a büntetőeljárási törvény kapcsán is: 2018. július 1-jével lépett hatályba a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény, vagyis az 1998. évi XIX. törvényt leváltó új Be. Bár már az 1896. évi XXXIII. törvénycikk, azaz a bűnvádi perrendtartás bevezető rendelkezései is meghatároztak olyan alkotmányjogi szempontokat, amelyek a tisztességes eljárás oldaláról jelentőséggel bírtak,²⁸⁸ érdemi előrelépés itt is csak a rendszerváltozást követően valósult meg. Az 1998-as Be. – bár konkrétan nem írta elő a követelményt – a tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványait rendelkező részében mind deklarálta, így kimondta, hogy a büntetőeljárásban a vád, a védelem és az ítékezés egymástól elkülönül; meghatározta, hogy kizárólag törvényes vád alapján van helye a bíróság eljárásának, s csak annak a személynek a büntetőjogi felelősségéről dönthet, aki ellen vádat emeltek, és csak olyan cselekmény miatt, amelyet a vád tartalmaz. Szintén garanciális szabályként szerepel, hogy eljárása során ugyan a bíróság köteles a vádat – az azon való túlterjeszkedés nélkül – kimeríteni, azonban nincsen kötve a vádlónak a vád tárgyává tett cselekmény Btk. szerinti minősítésére, a büntetés kiszabására vagy intézkedés alkalmazására vonatkozó indítványához sem.²⁸⁹ A téma szempontjából azonban a 3. § (1)–(2) bekezdései a leghangsúlyosabbak, amelyek kimondják: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádról bíróság döntsön. Bűncselekmény elkövetése miatt bárkinek a felelősségét megállapítani, és emiatt vele szemben büntetést kiszabni egyedül a bíróság jogosult.”

Ezzel szemben az új Be. az új Pp. által képviselt megoldást követi, így a törvény bevezetője az alábbiakat tartalmazza: „Az Országgyűlés a Büntető Törvénykönyv, illetve a nemzetközi jog által büntetendő bűncselekmények

²⁸⁸ Lásd bővebben: CZINE 2017.

²⁸⁹ 1998. évi XIX. törvény 2. § (4) bekezdés.

elkövetőinek a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog érvényesülését biztosító, hatékony és észszerű határidőn belül lefolytatott eljárásban történő felelősségre vonása céljából, szem előtt tartva az igazság megállapításának igényét, különös hangsúlyt fektetve a bűncselekmények sértettjeinek fokozott védelmére, valamint jogaik érvényesítésére, a funkciómegosztáson és rendeltetésszerű joggyakorláson alapuló eljárások biztosítása érdekében, Magyarország nemzetközi jogi és európai uniós kötelezettségeinek figyelembevételével, az állam kizárólagos büntető hatalmának a büntetőeljáráson keresztül történő érvényesítése céljából a következő törvényt alkotja...” Tehát látszik, hogy a jogalkotó ez esetben sem kívánt külön a rendelkező részben helyet szorítani a tisztességes eljáráshoz való jognak, hanem kizárólag a büntetőeljárások klasszikus elveit (ártatlanság vélelme, védelemhez való jog, kétszeres értékelés tilalma stb.) rögzítette.

Végül a közigazgatási eljárások szabályait rögzítő törvényeinket is érdemes a fenti szempontok alapján is megvizsgálni. Az utóbbi évekre jellemző jogalkotási hullám a – politikai pólusváltásoknak amúgy is leginkább kitett – közigazgatást sem kerülte el, így 2016-ban megszületett a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt (Ket.) leváltó Ákr. A Ket. még a régi Pp.-hez és a régi Be.-hez képest is sokkal részletesebben szabályozta a tisztességes eljáráshoz való jogot, illetve annak részjogosítványait, hiszen azon túl, hogy 4. § (1) bekezdésében előírta, hogy „az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga”, külön nevesítetten, a teljesség igénye nélkül az alábbi alapelvi jelentőségű szabályokat is megfogalmazta:

„1. § (2) A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.

2. § (1) Az ügyfeleket a hatósági eljárásban megilleti a törvény előtti egyenlőség, ügyeiket indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kell elintézni.

5. § (1) A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.

7. § A közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.”

A szelektálás ellenére is jól látszik, hogy a Ket. esetében a jogalkotó kifejezetten törekedett minél szélesebb körben szabályozni, illetve biztosítékokkal garantálni az ügyfelekkel szembeni tisztességes eljárást, s szerencsére az új Pp.-nél és Be.-nél tapasztaltakkal ellentétben az Ákr. sem marad adós ezzel. Új közigazgatási eljárási törvényünk megalkotása során ugyanis a jogalkotó a másik két eljárási törvényünkkel szemben a rendelkező részben foglalkozik a tisztességes eljárás követelményével. Sajnos azonban ez esetben is csak utaló jellegű megoldásra került sor, hiszen az Ákr. 1. §-a kimondja: „A közigazgatási hatósági eljárásokban – összhangban az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkével – az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az e fejezetben meghatározott alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el.” Ezt követően még rendelkezik a jogszerűség elvéről, a hivatalbóliság elvéről, a hatékonyság elvéről, valamint összefoglalja az ügyfélre vonatkozó alapelveket is, végül pedig rögzíti a jóhiszeműség elvét is. Tehát a másik két eljárási törvénnyel ellentétben az Ákr. nem követte azt a megoldási gyakorlatot, hogy kizárólag a törvény bevezetőjében utal a tisztességes eljárás követelményére, hanem – bár összességében maga sem nevesíti alapelveként – a jogszabály rendelkező részében tesz rá utalást. Ez a megoldás pedig hosszú távon talán jobban szolgálja a jog érvényesülését is.

3. Záró gondolatok

A tisztességes eljáráshoz való jog kiemelkedő jelentőségű szabadságjog, hiszen több garanciális jellegű, az egyéni és kollektív igényérvényesítés, valamint hatósági eljárások során a függetlenséget és pártatlanságot, hatékonyságot és gazdaságosságot biztosító jogokat összefoglaló kategória. Az egyének abból a célból fordulnak bírósághoz, azért veszik igénybe az egyes hatóságok segítségét, hogy azok hatalmi pozíciójuknál fogva kötelező erejű döntést hozzanak, amely alapján az adott személy teljesítheti kötelezettségét, illetve gyakorolhatja jogait. Mindez pedig a békés és hatékony társadalmi együttélés egyik legfőbb záloga, így elengedhetetlen,

hogy az állam (és természetesen az állam nevében a jogalkotó) minden szükséges biztosítékkal garantálja, hogy e hatalmi pozícióban lévő szervek minden esetben a jogszabályoknak megfelelően, a felek érdekeit és jogait szem előtt tartva, elfogulatlanul és jóhiszeműen járjanak el.

Ez az igény már a felvilágosodástól kezdve jelen van a nyugati államok társadalmában. 1791-ben a francia forradalom kitörését követően kihirdetett Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata alapján megalkotott alkotmány már deklarálta tartalmazta a mai értelemben vett tisztességes eljáráshoz való jog több részjogosítványát is. A tisztességes eljárás szabadságjogának tényleges elterjedésére és mind szélesebb körben való elismerésére azonban egészen a 20. század közepéig, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányának kihirdetéséig kellett várni. Hazánkban – bár az ENSZ-hez való csatlakozásunkkal, illetve a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 1976-os ratifikálásával látszólag a tisztességes eljáráshoz való jogot is magáévá tette jogrendszerünk – a politikai és polgári szabadságjogok érvényesülése és valódi fejlődése a rendszerváltozással indult meg. E lényegében három évtizede zajló folyamat részeként került sor a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos deklarálására, a régi Pp. megfelelő módosítására, illetve az 1998-as Be., valamint a Ket. megalkotására is. Mindehárom fent említett jogszabály követte az Alkotmány által lefektetett alapokat, s megfelelő módon rögzítette a tisztességes eljáráshoz való jog alapelvét.

A 2010-es években bekövetkezett jogalkotási szemléletváltás azonban egyes eredményeket hozott a tisztességes eljáráshoz való jogot illetően. Alaptörvényünk ugyan a korábbiaknál szélesebb körben deklarálja e jogot, azonban az Alaptörvényben elfoglalt helye szimbolikusan már enged arra következtetni, hogy a jogalkotó a korábbiakhoz képest kevésbé tulajdonít a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének jelentőséget. E jelenség megfigyelhető az új Pp. és az új Be. esetében is: a jogalkotó nem a jogszabály rendelkező részében, nem a törvényszövegben helyezi el, hanem pusztán a bevezetőben hivatkozik a tisztességes eljárás követelményére, s csupán néhány részjogosítványt határoz meg konkrétan a jogszabályban is. Mindez azonban természetesen nem azt jelenti, hogy a jogalkotó megfeledkezett volna a tisztességes eljáráshoz való jogról, illetve távolról sem arról van szó, hogy a jogalkotó immár nem követeli meg a bíróságoktól és hatóságoktól a tisztességes eljárást. Ezt igazolja az is, hogy a 2016-os Ákr. az előbbiekkal szemben a törvényszövegen belül hivatkozik a tisztességes eljáráshoz való jog alaptörvényi követelményére. Összességében tehát bíz-

hatunk abban, hogy a jogalkotó nem kívánja a tisztességesség követelményét fokozatosan kivezetni az egyes eljárási jogokból, pusztán a jogalkotási módszerek különbözőségei eredményezték az – e szabadságjog szempontjából nem feltétlenül szerencsés – eltéréseket.

Felhasznált irodalom

- BÉKÉS Ádám (2017): A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése Magyarországon a strasbourgi bíróság esetjoga alapján. *Állam- és Jogtudomány*, 58. évf. 4. sz. 80–91.
- BUERGENTHAL, Thomas (2001): *Nemzetközi emberi jogok*. Budapest, Helikon.
- CZINE Ágnes (2017): Mérlegen a tisztességes büntetőeljárás. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2017/1. sz. 103–108.
- HOLLÓ András (2009): Hatvanéves az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata. *Közjogi Szemle*, 2. évf. 1. sz. 19–22.
- KOÓSNÉ MOHÁCSI Barbara (2016): A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése büntetőügyekben. *Magyar Jog*, 63. évf. 12. sz. 731–738.
- PETRIK Ferenc szerk. (2017): *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. (HVG-ORAC Jogkódex, digitalizált változat. Lezárva: 2017. szeptember 1.) Budapest, HVG-ORAC.

Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról

1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról

1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról

1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

EH 2015.09.K33. (Kúria Kfv.V.35.216/2014.) sz. döntés

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.
Kapcsolat: info@ludovika.hu

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni
Olvasószerkesztő: Pokorádi Zsófia
Korrektor: Bíró Csilla
Tördelőszerkesztő: Mikes Vivien
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/00824_00

ISBN 978-963-531-234-4 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-235-1 (PDF)
ISBN 978-963-531-236-8 (ePub)

Az Államtudományi Kutatóműhely tagjai Kukorelli István professzor vezetésével hiánypótló kutatásokat végeztek. A jelen tanulmánykötet egy általános, a gazdasági alkotmányosságról szóló írást követően hét konkrét tanulmányt tartalmaz a gazdasági alkotmányosság rendkívül tarka világából, kapcsolódva a kutatóműhely tagjainak témaválasztásához. A tanulmányok a szakirodalom és a gyakorlat alapos feldolgozása révén betekintést nyújtanak az új közpénzügyi alkotmányos szabályozás rejtelseibe, részletesen elemzik többek közt a tulajdon alkotmányos védelmének fontosságát.

Napjaink egyik legtöbb szakmai és politikai vitát kiváltó kérdése az önkormányzati autonómia ügye. A kötet bemutatja a régi és új szabályozás különbségét, valamint az önkormányzati jogvédelem sajátosságait. Érdeklenség az fejezet is, amely a beruházó és az állam közötti vitarendezési eljárás alkotmánybírószági gyakorlatát ismerteti az uniós beruházási politika tükrében.

Jó szívvel ajánlom a kötet azoknak a szakembereknek és diákoknak, akik mélyebb ismereteket szeretnének gyűjteni az állam gazdasági szerepvállalásáról és annak alkotmányos szabályrendszeréről.

Prof. Dr. Stumpf István

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE